


Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva eurooppalainen lainsäädäntövertailu

Erik Castrén -instituutti

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 33/2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Maahanmuutto



Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva eurooppalainen lainsäädäntövertailu

Erik Castrén -instituutti

Helsinki 2013



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2013

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-892-3 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen –työryhmä; puheenjohtaja ylijohtaja Jorma Vuorio Toteuttaja: Erik Castrén –instituutti: Jarna Petman, Ukri Soirila, Daniela Åkers, Eliska Pirkova		Julkaisun laji Tutkimus
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö
		Toimielimen asettamispäivä 27.2.2012 SM008:00/2012
Julkaisun nimi Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva eurooppalainen lainsäädäntövertailu		
Julkaisun osat Erik Castrén-instituutin tutkimusraportti		
Tiivistelmä <p>Sisäasiainministeriö asetti 27.2.2012 työryhmän selvittämään ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Tutkimus on julkaistu sisäasiainministeriön julkaisusarjassa (32/2013). Asettamispäätöksen mukaan hanketyöryhmän tehtävänä oli mm. laatia vertailu ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevasta lainsäädännöstä hankkeen näkökulmasta keskeisissä teollistuneissa maissa. Vertailu toteutettiin ulkopuolisena tutkimustyönä, jonka toteutti Helsingin yliopiston alaisuudessa toimiva Erik Castrén -instituutti. Tavoitteena oli saada luotettavaa tietoa eri Euroopan maiden ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevista säännöksistä ja järjestelmistä. Vertailuun valitut valtiot olivat Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta.</p> <p>Tutkimustulosten mukaan oletetun ihmiskaupan uhrin voi tunnistaa tyypillisimmin mikä tahansa toimija eikä tunnistamiselle ole asetettu muita kriteerejä kuin epäily tapauksen liittymisestä ihmiskauppaan. Mahdollisen uhrin tunnistaa useimmissa maissa poliisiviranomainen. Virallisen tunnistamisen suorittaa tavallisimmin syyttäjä, uhria ja eri tahoja kuultuaan. Uhrien tunnistamisprosessissa on useissa maissa (Ruotsi, Belgia, Alankomaat, Luxembourg, Yhdistynyt kuningaskunta, Puola ja Itävalta) havaittu olevan kolme tasoa. Ensimmäisellä tasolla havaitaan oletettu uhri, toisella tasolla tunnistetaan mahdollinen uhri, jolloin uhri saa tiettyjä oikeuksia, ja kolmannella tasolla uhri tunnistetaan virallisesti uhriksi. Maiden välillä on kuitenkin selviä eroja tunnistamiseen liittyen. Eroja löytyy erityisesti tunnistamisprosessin muodollisuuden ja oikeudellisen statuksen, eri viranomaisten toimivallan sekä uhrin mahdollisen oleskelulupastatusten vaikutusten suhteen ja siihen, miten kiinteästi tunnistamisprosessi on yhteydessä rikostutkintaan.</p> <p>Tutkimustulosten mukaan kaikissa valtioissa ihmiskaupan uhrien auttamisen rahoittamisesta vastaa pääosin valtio. Ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen apu- ja suojelupalveluiden koordinointi vaihtelee kuitenkin suuresti maittain. Useimmissa maissa palvelujen järjestämisestä vastaavat pääosin kansalaisjärjestöt. Nämä järjestöt ovat yleensä tehneet auttamisesta sopimuksen valtion kanssa, ja edelleen sopimuksia myös muiden järjestöjen kanssa. Tutkimus osoitti, että auttamistoimet ovat joissakin maissa ihmiskaupan muodon ja uhrien erityistarpeiden mukaisesti järjestettyjä, kun taas joissakin maissa apu on yleisempää palvelua. Pohjoismaissa valtio ja kunnat ovat avun tarjoamisessa selvästi suuremmassa roolissa kuin muualla Euroopassa.</p> <p>Maiden auttamistoimenpiteistä ei pääsääntöisesti säädetä erillisen ihmiskauppalainsäädännön nojalla. Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeuksista (harkinta-aika, oleskelulupa) on tyypillisesti säädetty ulkomaalaislaissa. Monessa maassa tarkemmat säännökset löytyvät kuitenkin erilaisista toimintaohjeista tai asetuksista. Uhreille myönnettävien oleskelulupien osalta merkittävin ero maiden välillä koskee erottelua turvapaikanhakijoiden ja ihmiskaupan uhrien välillä. Harkinta-ajan pituus vaihtelee myös merkittävästi maiden kesken, aina 30 päivästä jopa vuoteen.</p>		
Avainsanat (asiasanat) Ihmiskauppa, ihmisoikeudet, rikoksen uhrin		
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-892-3 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut		
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 33/2013	ISSN 1236-2840	ISBN
Kokonaissivumäärä 139	Kieli suomi	Hinta Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö	Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utveckling av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel, ordförande överdirektör Jorma Vuorio Genomförare: Erik Castrén–institutet: Jarna Petman, Ukri Soirila, Daniela Åkers, Eliska Pirkova		Typ av publikation Utredning	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 27.2.2012, SM008:00/2012	
Publikation (även den finska titeln) Europeisk jämförelse av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel			
Publikationens delar Erik Castrén-institutets utredningsrapport			
Referat Inrikesministeriet tillsatte 27.2.2012 en arbetsgrupp för att utreda hur lagstiftningen om hjälp och stöd till offer för människohandel fungerar och klarlägga olika alternativ till att utveckla lagstiftningen. Utredningen har publicerats i inrikesministeriets publikationsserie (32/2013). Enligt beslutet om tillsättande hade projektarbetsgruppen till uppgift att bl.a. utarbeta en jämförelse av lagstiftningen gällande hjälp och stöd till offer för människohandel i de industriländer som är centrala med tanke på projektet. Jämförelsen utfördes som ett externt utredningsarbete av Erik Castrén-institutet, som är underställt Helsingfors universitet. Målet var att inhämta tillförlitlig information om befintliga bestämmelser och system om hjälp och stöd till offer för människohandel i olika europeiska länder. De länder som valdes till jämförelsen var Belgien, Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Sverige, Tyskland och Österrike. Enligt forskningsresultaten kan ett förmodat offer för människohandel typiskt identifieras av vilken som helst aktör, och för identifieringen har inte uppställts några andra kriterier än en misstanke om att fallet är förknippat med människohandel. I de flesta länderna identifieras ett presumtivt offer av polismyndigheten. Oftast är det en åklagare som utför den formella identifieringen efter att ha hört offret och olika aktörer. I många länder (Sverige, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Förenade kungariket, Polen och Österrike) har processen för att identifiera offer konstaterats omfatta tre nivåer. På den första nivån observeras ett förmodat offer, på den andra nivån identifieras det presumtiva offret, då offret omfattas av vissa rättigheter, och på den tredje nivån identifieras offret formellt som offer. Det finns dock tydliga skillnader i hur identifieringen görs i de olika länderna. Skillnaderna gäller i synnerhet formen och den rättsliga statusen av identifieringsprocessen, olika myndigheters behörighet samt effekterna av offrets eventuella uppehållstillståndsstatus och dessutom hur nära förknippad identifieringsprocessen är med brottsutredningen.			
Forskningsresultaten visar på att det i samtliga stater i regel är staten som ansvarar för finansieringen av hjälpen till offer för människohandel. Samordningen av tjänsterna för hjälp till och skydd av människohandelsoffer är däremot mycket varierande i de olika länderna. I de flesta länderna är det i huvudsak frivilligorganisationerna som ansvarar för ordnandet av tjänster. Dessa organisationer har i allmänhet ingått ett avtal om hjälpen med staten, och vidare ingått avtal även med andra organisationer. Forskningen visade att hjälpåtgärderna i några länder är arrangerade utifrån formen av människohandel och offrens särskilda behov, medan hjälpen i andra länder bestod av hjälp av mer allmän karaktär. I fråga om tillhandahållandet av hjälp hade staten och kommunerna en klart större roll i de nordiska länderna än i de andra europeiska länderna.			
I regel har ländernas hjälpåtgärder inte reglerats utifrån någon särskild människohandelslagstiftning. I allmänhet finns bestämmelserna om rättigheterna för utländska människohandelsoffer (betänketid, uppehållstillstånd) i utlänningslagen. I många länder regleras frågan emellertid närmare i olika instruktioner eller förordningar. I fråga om uppehållstillstånd som beviljas offer utgör den väsentligaste skillnaden mellan de olika länderna av uppdelningen i asylsökande och offer för människohandel. Längden av betänketiden varierar också betydligt mellan länderna, mellan allt från 30 dagar upp till t.o.m. ett år.			
Nyckelord människohandel, de mänskliga rättigheterna, brottsoffer			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-892-3 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 33/2013		ISSN 1236–2840	ISBN
Sidoantal 139	Språk finska	Pris	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Johdanto

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen ilmiö, joka on viimeisten vuosien aikana saanut yhä enemmän kansallista ja kansainvälistä huomiota. Kyseessä on erittäin monimutkainen ilmiö, joka koostuu monesta osatekijästä. Ihmiskaupan uhreja hyväksikäytetään eri tavoin, kuten seksuaalisessa tarkoituksessa, työvoimana, pakotetussa kerjäämisessä, elinkaupassa ja rikollisessa toiminnassa (esimerkiksi taskuvarkauksissa). Henkilö, jota on hyväksikäytetty ihmiskaupassa, on ihmiskaupan uhri. Tämä tarkoittaa käytännössä, että ihmiskaupan uhri tunnistetaan usein rikostunnusmerkistön kautta ja ihmiskauppaan puututaan lainvalvontatoimenpitein. Ihmiskauppaa onkin perinteisesti lähestytty kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta, mikä heijastuu muun muassa tärkeimmässä ihmiskauppaa koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa, Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjassa (2000) ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Joissain valtioissa ihmiskauppaa on lähestytty poliittisesti myös maahanmuuttoon liittyvänä ilmiönä, mikä on usein johtanut laittoman maahanmuuton torjuntaan tähtäävien toimenpiteiden korostumiseen. Yhä yleisempää on kuitenkin lähestyä ihmiskauppaa uhrin näkökulmasta, jolloin tälle tarjottava apu ja tämän ihmisoikeuksien toteutuminen nousee keskeisempään asemaan. Tämä heijastuu muun muassa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisessa sopimuksessa ja EU:n direktiivissä 2011/36/EU. Onkin tärkeää huomata että ihmiskauppaa koskevat diskurssit vaikuttavat usein merkittävästi ihmiskaupan uhrin asemaan ja oikeuksien toteutumiseen, niin suorasti kuin epäsuorastikin.

Tämän tutkimuksen päätavoitteena on edistää ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä valmisteleavan työryhmän työtä laatimalla vertailu ihmiskaupan uhreja koskevasta lainsäädännöstä 12 Euroopan valtiossa. Tutkimuksessa korostuu erityisesti uhri- tai ihmisoikeuslähtöinen lähestymistapa ihmiskauppaan, vaikka ihmiskauppaa kohdellaankin Suomen vallitsevan virallisen näkemyksen mukaisesti lähtökohtaisesti rikoksena. Lainsäädäntövertailuun valitut valtiot ovat Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Tutkimus selvittää, millaista uhrien avustamiseen liittyvää lainsäädäntöä näillä valtioilla on, miten ne ovat koordinoineet ja järjestäneet käytännössä uhrien avustaiseen, millaisia uhrien tunnistamismekanismeja ja tuki- ja apupalveluja niillä on sekä millaisia harkinta-aikoja ja oleskelulupia, ja millä ehdoin, nämä valtiot myöntävät ihmiskaupan uhreille. Täten tutkimus auttaa ymmärtämään, miten muissa maissa on tulkittu Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen sopimuksen ja Euroopan unionin direktiivien säännöksiä. Raportin erityisenä huomion kohteena ovat EU:n direktiivin 2011/36/EU artikkelit 11 ja 12, jotka koskevat ihmiskaupan uhrin tukea, apua ja suojelua.

Tutkimuskysymykset, jotka toimivat raportin vertailun lähtökohtina, ovat seuraavat:

1. Onko vertailtavalla valtiolla nimenomainen laki ihmiskaupan uhrien auttamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta?
2. Miten ihmiskaupan uhrien auttaminen ja tukeminen (sosiaalihuolto, sairaanhoito/terveydenhuolto ja majoitus) on järjestetty? Mikä viranomainen tai muu taho on vastuussa uhrien auttamisesta? Onko valtiolla kansallinen koordinaattori uhrien auttamiseen liittyen? Mikä taho päättää ihmiskaupan uhreja koskevien säännösten soveltamisesta ja niiden soveltamisen lopettamisesta? Onko turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksilla rooli ihmiskaupan uhrien auttamisessa?
3. Millä viranomaisella tai toimijalla on toimivalta tunnistaa ihmiskaupan uhreja? Millä kriteereillä tunnistaminen tapahtuu? Kuka muu kuin rikostutkinnassa tai oikeudenkäynnissä ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö tai harkinta-aikaa nauttiva henkilö voisi mahdollisesti olla ihmiskaupan uhri? Milloin uhrin tunnistamisprosessi katsotaan päättyneeksi?
4. Millaisia oleskelulupia valtiossa annetaan ihmiskaupan uhreille? Antaako valtio oleskelulupia vain perustuen nk. uhridirektiiviin (Neuvoston direktiiviin 2004/81/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi), vai myönnetäänkö oleskelulupia myös muilla perusteilla? Millaisilla perusteilla ja menettelyillä ja millaiseksi ajanjaksoksi harkinta-aikoja voidaan myöntää?

Tutkimuksessa käydään vertailuun valittuja valtioita ja näiden ihmiskaupan uhreja koskevaa lainsäädäntöä läpi yksitellen. Osion tavoitteena on antaa lukijalle selvä kuva siitä, mitä instrumentteja tutkittavalla valtiolla on ihmiskaupan uhrien avustamiseksi, ja mitkä ovat keskeisimmät säännökset. Toiseksi käsitellään lyhyesti sitä, miten valtio koordinoi ihmiskaupan vastaista toimintaa. Tämä kysymys ei kuulu tutkimuksen päätavoitteisiin, mutta se voi auttaa lukijaa ymmärtämään tutkittavan valtion järjestelmää tarjoamalla yleiskuvan keskeisistä instituutioista ja rakenteista. Kolmas ja neljäs osio tutkivat sitä, miten ihmiskaupan uhrien avustamista ja tunnistamista koskeva lainsäädäntö on laitettu käytännössä voimaan. Kolmas osio koskee uhrien tunnistamista ja neljäs uhrien avustamista, mukaan lukien sosiaali- ja terveyspalveluita, harkinta-aikaa ja oleskelulupaa. Yhteenveto kokoaa lopuksi tuloksia yhteen teemoittain.

Tutkimus on toteutettu kirjallisuustarkasteluina ja haastatteluina. Tutkimuksen tekijät haluavat kiittää haastatteluista seuraavia henkilöitä: Therese Abrahamsen, IOM

Vulnerable Groups –projektin koordinoija, IOM Oslo; Petra Bayens, oikeudellinen neuvonantaja, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding; Amanda Bertilsdotter Nilsson, lakimies, ECPAT Sverige; Vincenzo Castelli, Association ‘On the Road’; Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB; Maya Brenna Nielsen, tiedonvälittäjä, ROSA; Eva Küblbeck, Associate Officer, KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V; Isabella Orfano, Association ‘On the Road’; Gitte Tilia, koordinoija, CMM ja Bas de Visser, edustaja, CoMensha.

Sisällys

1 Alankomaat.....	4
1.1 Maan tausta	4
1.2 Lainsäädäntö	4
1.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	7
1.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	9
1.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	10
2 Belgia.....	15
2.1 Maan tausta	15
2.2 Lainsäädäntö	15
2.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	20
2.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	21
2.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	22
3 Italia.....	26
3.1 Maan tausta	26
3.2 Lainsäädäntö	26
3.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	31
3.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	32
3.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	33
4 Itävalta	36
4.1 Maan tausta	36
4.2 Lainsäädäntö	36
4.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	40
4.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	42
4.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	44
5 Luxembourg	48
5.1 Maan tausta	48
5.2 Lainsäädäntö	48
5.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	49
5.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	50
5.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	51
6 Norja.....	53
6.1 Maan tausta	53

6.2 Lainsäädäntö	53
6.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	56
6.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	59
6.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	61
7 Puola.....	65
7.1 Maan tausta	65
7.2 Lainsäädäntö	66
7.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	68
7.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	71
7.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	73
8 Ranska	77
8.1 Maan tausta	77
8.2 Lainsäädäntö	78
8.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	81
8.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	83
8.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	85
9 Ruotsi.....	87
9.1 Maan tausta	87
9.2 Lainsäädäntö	88
9.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	90
9.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	92
9.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	94
10 Saksa.....	97
10.1 Maan tausta	97
10.2 Lainsäädäntö	97
10.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	103
10.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	105
10.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	105
11 Tanska.....	108
11.1 Maan tausta	108
11.2 Lainsäädäntö	109
11.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	111
11.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	114
11.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	115

12 Yhdistynyt kuningaskunta	118
12.1 Maan tausta	118
12.2 Lainsäädäntö	118
12.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot.....	119
12.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	121
12.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	123
13 Yhteenveto.....	126
13.1 Yleisiä trendejä.....	126
13.2 Lainsäädäntö	127
13.3 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen	128
13.4 Ihmiskaupan uhrien avustaminen.....	132

1 Alankomaat

1.1 Maan tausta

Alankomaat on ihmiskaupan lähde-, kauttakulku- ja kohdema ja ollut jo pitkään yksi edelläkävijöistä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Alankomaat on omaksunut uhrilähtöisen lähestymistavan ihmiskauppaan. Alankomaissa tunnistetut ihmiskaupan uhrin ovat yleensä olleet seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa ihmiskaupattuja naisia. Vuoden 2005 jälkeen, kun Alankomaat omaksui holistisemman lähestymistavan ihmiskauppaan, viranomaiset ovat kuitenkin tunnistaneet myös yhä enemmän miespuolisia ihmiskaupan uhreja. Seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneet naisuhrit ovat tavallisimmin kotoisin Alankomaista, Itä-Euroopasta tai Nigeriasta. Työvoimana hyväksikäytetyt uhrin ovat taas yleensä Kiinasta, Intiasta, Nigeriasta tai Sierra Leonesta.¹

1.2 Lainsäädäntö

Alankomaat on kriminalisoinut ihmiskaupan kaikki muodot. Kriminalisointi perustuu Alankomaiden rikoslain 273f artiklaan.² Alankomailla ei ole erityistä lakia ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta.³ Ihmiskaupan uhria ei myöskään ole määritelty erikseen laissa. Joitain vihjeitä voidaan johtaa yllä mainitusta ihmiskaupan kriminalisoinnista sekä ulkomaalaislain 8 artiklasta. Em. artiklan k-kohdan mukaan ihmiskaupan uhri, jolle on myönnetty harkinta-aika, on laillisesti maassa.⁴ Harkinta-ajasta ja oleskeluluvasta säänneltiin aiemmin tarkemmin ulkomaalaislain implementointiohjeiden B9-luvussa (B9-ohjeet).⁵ B9-ohjeet säätivät myös niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä ulkomaalaisilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus erilaisiin etuihin kuten terveydenhuoltoon ja sosiaaliapuun. Ihmiskaupan uhrien väliaikaista maassaoleskelua koskevat säännökset siirrettiin 1. heinäkuuta 2013 kuitenkin implementointiohjeiden B8-luvun ("humanitaariset syyt") 3-osioon.⁶

Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien avustamisesta Alankomaissa huolehtii CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel, La Strada Netherlands) –kansalaisjärjestö. Alankomaiden avustusjärjestelmä on epämuodollinen, eikä CoMenshan tarjoamaa apua siis ole säädelty laissa.⁷ Ulkomaalaislain implementointiohjeiden 8.3 luku sisältää

¹ European Commission Website, 'The Netherlands', ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Netherlands (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

² Art. 273f, Penal Code, voimassa 1.7.2009 lähtien (Artikel 273f Wetboek van Strafrecht geldend vanaf 1 juli 2009).

³ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

⁴ Art. 8 (k), 26732, Complete Revision of the Aliens Act (Aliens Act 2000).

⁵ Luku B9, Aliens Act Implementation Guidelines (B-9 Regulation) (Hoofdstuk B 9 - de B 9-regeling).

⁶ B8.3, Vreemdelingen-circulaire 2000 - B8 Tijdelijk verblijf slachtoffers, geldend per 1 juni 2013.

⁷ Sähköpostihaastattelu, Bas de Visser, edustaja, CoMensha, 20.7.2013

kuitenkin ohjeita koskien uhrien avustamista. CoMensha:n velvollisuudesta hankkia uhreille suoja säädetään ohjeiden 2.2.7 kohdassa:

2.2.7 Opvang en huisvesting

Voor het plaatsen van het vermoedelijke slachtoffer op een opvangadres meldt de politie een vermoedelijk slachtoffer dat gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase aan bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel. Het Coördinatiecentrum dat verantwoordelijk is voor het regelen van de opvang, schakelt de zorgcoördinator vrouwenopvang in de desbetreffende regio in, die er vervolgens voor verantwoordelijk is dat de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijke slachtoffer plaatsvindt. In het geval er in de desbetreffende regio nog niet is voorzien in zorgcoördinatie binnen de reguliere hulpverlening blijft het Coördinatiecentrum Mensenhandel verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. Plaatsing van het vermoedelijke slachtoffer wordt door de beschikbare capaciteit bepaald. Als hoofdregel geldt dat in het belang van het onderzoek gedurende de bedenktijdfase opvang wordt gezocht binnen de desbetreffende politieregio.

De Korpschef wijst aanspreekpersonen aan binnen zijn korps die de contacten met de zorgcoördinator onderhouden en centraal aanspreekbaar zijn binnen het opsporingsonderzoek.

Indien het slachtoffer minderjarig is, dan dient in het gezag te worden voorzien. Voor het organiseren van eerste opvang buiten kantooruren kan de politie een beroep doen op de regionale Meldpunten Vrouwenopvang. Wordt het vermoedelijke slachtoffer buiten kantooruren door de politie geplaatst, dan meldt hij dit, met spoed, eveneens aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel. Vervolgens kan het Coördinatiecentrum Mensenhandel dan beoordelen of de opvangfaciliteit geschikt is voor een langere tijd.⁸

Uhreille tarjottavasta terveydenhoidosta ja oikeudellisesta neuvonnasta harkinta-ajan aikana taas säädetään ohjeiden 2.2.9 kohdassa seuraavasti:

2.2.9 Medische bijstand en rechtshulp

De zorgcoördinator is eindverantwoordelijk voor de opvang van het vermoedelijke slachtoffer gedurende de bedenktijdfase. De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het vermoedelijke slachtoffer in staat wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken en, zich zonodig, te laten behandelen. Met het oog op de mogelijke latere afgifte van een verblijfsvergunning dient een TBC-onderzoek onderdeel uit te maken van dit medisch onderzoek.

De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte. Indien het noodzakelijk blijkt voor het geven van juridisch advies gedurende de bedenktijdfase een rechtshulpverlener in te schakelen, ontvangt deze hiervoor de gebruikelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand.⁹

⁸ B8.3/2.2.7., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

⁹ B8.3/2.2.9., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

Uhrille harkinta-ajan jälkeen, väliaikaisen oleskelun aikana tarjottavasta suojasta ja avusta säädetään ohjeiden 3.2.2. kohdassa seuraavasti:

3.2.2 Opvang

Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer zich voor vervolgoptvang wenden tot de zorgcoördinator in de regio waar hij of zij reeds verblijft of, in het geval er geen regionale zorgcoördinator beschikbaar is, tot het Coördinatiecentrum Mensenhandel. Vervolgoptvang op een andere locatie kan aangewezen zijn, indien de opvanglocatie die in de bedenktijd fase werd geboden niet geschikt is voor een langduriger verblijf.

Heeft het vermoedelijke slachtoffer geen gebruik gemaakt van de bedenktijd maar direct aangifte gedaan of op andere wijze medewerking verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, dan schakelt de politie het Coördinatiecentrum Mensenhandel in voor het regelen van de opvang.

Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het vermoedelijke slachtoffer gedurende het verblijf op grond van de verblijfsregeling Mensenhandel gebruik maken van de mogelijkheden voor het volgen van een opleiding en voor vrije tijdsbesteding. De zorgcoördinator beschikt over de informatie van het aanbod in de regio.¹⁰

Uhrille väliaikaisen oleskelun aikana tarjottavasta terveydenhoidosta ja oikeudellisesta neuvonnasta taas säädetään ohjeiden 3.2.3 ja 3.2.4. kohdissa seuraavasti:

3.2.3 Medisch onderzoek

De zorgcoördinator ziet toe op het regelen van het medische onderzoek. Indien het vermoedelijke slachtoffer nog geen TBC-keuring heeft ondergaan, dient een TBC-keuring onderdeel uit te maken van dit medische onderzoek.¹¹

3.2.4 Rechtshulp

De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het vermoedelijke slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Indien juridisch advies noodzakelijk blijkt, kan een rechtshulpverlener worden ingeschakeld. De rechtshulpverlener ontvangt hiervoor de gebruikelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand.¹²

Lisäksi CoMensha:n mahdollisesta roolista uhrien palauttamisessa kotimaahansa lausutaan seuraavasti:

3.3 Wens tot vertrek na aangifte

Doet het vermoedelijke slachtoffer aangifte of verleent hij op andere wijze medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, maar geeft hij of zij te

¹⁰ B8.3/3.2.2., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

¹¹ B8.3/3.2.3., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

¹² B8.3/3.2.4., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

kennen uit Nederland te willen vertrekken, dan meldt de politie dit aan de contactpersoon mensenhandel van de IND. Indien het vermoedelijke slachtoffer bereid is te getuigen in het proces tegen de verdachte, neemt de contactpersoon mensenhandel van de IND contact op met het OM. Acht het OM het voor de procesgang tegen de verdachte noodzakelijk dat betrokkene als getuige (ter zitting) kan worden gehoord, dan worden daar in overleg met de aangever nadere afspraken over gemaakt. Het verdient aanbeveling om, indien mogelijk, voorafgaande aan het vertrek contact op te nemen met het Coördinatiecentrum Mensenhandel, zodat er afspraken kunnen worden gemaakt met NGO's in de landen van herkomst. NGO's kunnen in dit geval een dubbele functie vervullen. Zij kunnen het vermoedelijke slachtoffer bijstaan bij het reïntegreren na terugkeer en het zorgen voor het in stand houden van de contacten tussen het vermoedelijke slachtoffer en de betreffende Nederlandse instanties.¹³

Sosiaalitukilaista löytyvät säännökset maassa laillisesti oleskelevien, täysi-ikäisten uhrien oikeudesta suojaan ja tukeen.¹⁴ Alaikäisten suojasta ja tuesta säädellään erikseen omassa laissaan.¹⁵

1.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Oikeusministeriö on yleisesti vastuussa Alankomaiden ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnista, ja erityisvastuussa poliisityöstä, rikoksentorjunnasta ja maahanmuutosta. Paikalliset toimintaperiaatteet ovat sisäministeriön vastuulla. Muita toimivaltaisia ministeriöitä ovat ulkoasiainministeriö, työministeriö sekä terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriö, jotka ovat nimittäneet ihmiskauppakoordinoijan. Nämä ministeriöt tapaavat toisiaan säännöllisesti ministeriöiden välisissä tapaamisissa. Kahdesti vuodessa kaikki ministerit tapaavat keskeisten kansalaisjärjestöjen ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan kanssa.¹⁶

Alankomaat nimitti kansallisen ihmiskaupparaportoijan vuonna 2000. Tehtävää hoitaa riippumaton toimisto, joka koostuu ihmiskaupparaportoitajasta ja häntä avustavasta tiimistä.¹⁷ Lisäksi Alankomaat perusti vuonna 2008 ihmiskaupan vastaisen työryhmän

¹³ B8.3/3.3. Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

¹⁴ Social Support Act (Wet maatschappelijke ondersteuning - Wmo), voimassa 1.1.2007 lähtien.

¹⁵ Act regulating entitlement to, access to and funding of youth care (Youth Care Act), voimassa 22.4.2004 lähtien.

¹⁶ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 195; European Commission Website, 'The Netherlands', <ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Netherlands> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁷ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings : Ten years of independent monitoring, 2010, 11-12 ; ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 195 ; European Commission Website, <ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Netherlands> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

(Task Force on Human Trafficking), jota johtaa Amsterdamin yleinen syyttäjä. Työryhmässä on edustajia kaikista ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvistä ministeriöistä, poliisista, kuninkaallisista poliisivoimista (KMar) ja oikeuslaitoksesta. Lisäksi mukana on Alkmaarin ja Utrechtin kaupunginjohtaja ja Rotterdamin apulaiskaupunginjohtaja sekä kansallinen ihmiskaupparaportoiija. Ihmiskaupan uhrien avustamisesta vastaava CoMensha-kansalaisjärjestö osallistuu työryhmän tapaamisiin, mutta ei ole sen jäsen. Vuonna 2011 työryhmän valtuutusta jatkettiin vuoteen 2014 asti.¹⁸

Ihmiskaupan uhrien avustamisen kannalta työryhmän toiminta on tärkeää, koska se julkaisee Alankomaiden ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa. Toimintasuunnitelma sisältää muun muassa viranomaisten kouluttamista koskevia ohjeita, esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyen.¹⁹ Vuonna 2009 oikeuslaitos lisäsi toiminta-ohjeen kehotuksen mukaisesti opinto-ohjelmaansa ihmiskaupan uhreja koskevan kurssin, joka on avoin sekä syyttäjille että tuomareille.²⁰ Alankomaiden ihmiskaupparaportoitajan mukaan tuomarit kuitenkin osallistuvat kurssille vain satunnaisesti.²¹

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Poliiseilla on tärkein rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Tämän vuoksi vuodesta 2004 lähtien etsivien koulutusohjelma on sisältänyt erityismoduulin ihmiskauppaan liittyen. Vuodesta 2009 lähtien poliisien koulutuksessa on keskitytty entistä enemmän myös muiden kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvien ihmiskaupan muotojen torjumiseen. Näiden uusien kurssien tärkeimpiä tavoitteita on kouluttaa poliisit tunnistamaan myös muita kuin seksuaalisesti hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja ja kehittää taitoja uhrien avustamisessa.²²

Ihmiskaupan uhrien avustamisesta vastuussa olevat tahot

Terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriö on vastuussa ihmiskaupan uhrien suojasta ja avustamisesta. Käytännössä uhrien avustaminen on organisoitu CoMensha-kansalaisjärjestön (Coördinatiecentrum Mensenhandel tai La Strada Netherlands) kautta. CoMensha ylläpitää suojaa ja apua tarjoavia alueellisia verkostoja, joihin kuuluu suojaa tarjoavia organisaatioita, lakimiehiä, (mielen)terveysorganisaatioita, sosiaalityötä tekeviä ja hyvinvointia edistäviä ryhmiä, poliisi, nuorisopalveluita, erilaisia tukiryhmiä

¹⁸ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 195; European Commission Website, <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Netherlands> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁹ Measure 9, Task Force on Human Trafficking, 2009b.

²⁰ Letter from the Minister of Justice, Reaction to the Seventh Report of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, 21.1.2010, Parliamentary Documents II 2009./10, 28 638, No. 47.

²¹ Dutch National Rapporteur, 8th Report, 2010, 69.

²² Dutch National Rapporteur, 8th Report, 2010, 68; National Action Plan, 26–27.

ja paikallisia järjestöjä.²³ Hallitus tukee CoMenshaa taloudellisesti. CoMensha taas johtaa muita kansalaisjärjestöjä, joilla on erityisosaamista ihmiskauppaan liittyen. Se ohjaa uhrin sopivimpaan turvataloon ja koordinoi uhrien avustamista.²⁴

1.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Uhrin tunnistamisprosessin alkamiselle ei ole olemassa erityistä virallista hetkeä. Ihmiskaupan uhria ei ole myöskään määritelty laissa. Jos poliisi tai muu viranomainen kohtaa ulkomaalaisen, joka saattaa mahdollisesti olla ihmiskaupan uhri, tälle täytyy ilmoittaa tämän B8.3-ohjeiden mukaisista oikeuksista ja harkinta-ajan olemassaolosta. Oletetun uhrin havaitsemisen kriteeri on, että on olemassa pieninkään mahdollisuus, että tapaukseen liittyy ihmiskauppaa.²⁵ B8.3-ohje listaa erilaisia esimerkkejä siitä, milloin tällaista pienintäkään mahdollisuutta on syytä epäillä. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi monenlainen riippuvuus toisesta henkilöstä (työnantajasta), yksilön vapauksien merkittävä rajoittaminen, huonot työolot ja henkilön fyysisen koskemattomuuden loukkaaminen. Myös ilman oleskelulupaa olevan prostituoidun läsnäolo bordellissa antaa aihetta epäillä ihmiskauppaa. Henkilö voi myös itse kertoa olevansa ihmiskaupan uhri.²⁶ Poliisi ja sotilaspoliisi (Koninklijke Marechaussee, KMar) ovat vastuussa mahdollisen uhrin tunnistamisesta. Poliisin tai KMarin tunnistamisen jälkeen uhrilla on oikeus harkinta-aikaan.²⁷

B8.3-ohjeen 2.2.6 kohdan mukaan poliisin täytyy ilmoittaa CoMenshalle, jos se on löytänyt mahdollisen ihmiskaupan uhrin ja tämä haluaa käyttää oikeuttaan harkinta-aikaan. Ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen on tärkeää, sillä CoMensha ohjaa uhrin oikeaan turvataloon. Lisäksi valvontasyistä on tärkeää, että poliisi ilmoittaa CoMenshalle myös jokaisesta mahdollista ihmiskaupan uhria koskevasta raportista. Tämä ei koske ainoastaan ulkomaalaisia uhreja, vaan myös Alankomaiden kansalaisuuden omaavat uhrin tulee rekisteröidä CoMenshalle. Myös muilla viranomaisilla on oikeus ilmoittaa uhreja organisaatioille, jotka voivat tarjota uhreille suojaa.²⁸

²³ LaStrada International Website, 'The Netherlands', <lastradainternational.org/?main=lastradaoffices§ion=netherlands> (vierailtu viimeksi 22.5.2013).

²⁴ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013; ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 196.

²⁵ B8.3/2.1, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013); Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 160.

²⁶ B8.3/2.1, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

²⁷ EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012.

²⁸ B8.3/2.2.6, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013); Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 164.

1.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

B8.3-ohjeet antavat mahdollisille ihmiskaupan uhreille oikeuden oleskella väliaikaisesti Alankomaissa poliisin ja syyttäjän avustamiseksi rikoksen tutkinnassa ja syyttämisessä.²⁹ Alankomaiden ja EU:n kansalaisten oleskeluoikeus ja oikeus palveluihin perustuu heidän kansalaisuuteensa tai EU-lainsäädäntöön. Lainvalvontaviranomaiset tai kansalaisjärjestöt voivat tarvittaessa ohjata mahdolliset uhrin sopivaan turvataloon.

Jos on olemassa pieninkään vihje siitä, että ulkomaalainen henkilö voisi olla ihmiskaupan uhri, hänelle on tarjottava mahdollisuus käyttää hänen B8.3-ohjeiden mukaista oikeuttaan harkinta-aikaan.³⁰ Harkinta-aika antaa uhreille kolme kuukautta aikaa päättää, haluavatko he raportoida rikoksesta tai muuten avustaa rikoksen tutkinnassa tai syyttämisessä. Uhrin karkottamisprosessi keskeytetään harkinta-ajan ajaksi. Alankomaiden ihmiskaupparaportoijan mukaan tämän säännön taustalla on ajatus, että rikoksen tutkinnan ja syyttämisen kannalta on tärkeää, että uhri on syyttäjän käytettävissä pidemmän aikaa. Tämä oikeuttaa karkottamisen viivästyttämisen ja väliaikaisen oleskeluluvan antamisen.³¹ Harkinta-aikaan on nyt oikeus myös mahdollisilla ihmiskaupan uhreilla, jotka tulevat maahan Schipholin lentokentän kautta.³² Uhreja ei syytetä maahanmuuttolakien rikkomisesta tai rikollisista teoista, jotka ovat suoraa seurausta heidän tilanteestaan ihmiskaupan uhrina.

B8.3-ohjeet antavat ulkomaalaisille ihmiskaupan uhreille harkinta-ajan lisäksi oikeuden oleskelulupa, jos he auttavat rikoksen tutkinnassa ja syyttämisessä. Oleskelulupa myönnetään vuodeksi ja se on uusittavissa kolmeen vuoteen asti. Jos tapauksessa on pienintäkään syytä epäillä ihmiskauppaa, poliisin tai muiden viranomaisten on kerrottava mahdolliselle uhrille mahdollisuudesta raportoida rikoksesta tai tehdä muuten yhteistyötä viranomaisten kanssa. Uhrille kerrotaan, että hän voi raportoida tai tehdä yhteistyötä heti tai että hän voi ensin käyttää harkinta-ajan, jonka aikana hänellä on mahdollisuus pohtia päätöstä rauhallisella mielin.³³

Kanteen nostamista ihmiskauppaajia vastaan tai osallistumista muuten rikoksen tutkintaan tai syyttämiseen kohdellaan B8.3-ohjeen mukaisen väliaikaisen oleskeluluvan hakemuksena.³⁴ Maahanmuuttoviranomaiset päättävät oleskeluluvasta.

²⁹ B8.3/2.2, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

³⁰ B8.3/2.2, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

³¹ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 160.

³² Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 47.

³³ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 160–161.

³⁴ B8.3/3.1, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

Syyttäjänlaitokselle kerrotaan päätöksestä.³⁵ Tavallisesti oleskelulupa myönnetään vuodeksi. Oleskelulupa raukeaa, jos syyttäjä ei syytä ketään rikoksesta, kärkeäoikeuden päätökseen ei tehdä valitusta tai hovioikeuden päätöksestä ei valiteta korkeimpaan oikeuteen (eli päätöksestä tulee lopullinen).³⁶ Tässä tapauksessa syyttävöiranomaiset ilmoittavat oleskeluluvan raukeamisesta maahanmuuttoviranomaisille ja uhrille. Kun maahanmuuttoviranomaiset harkitsevat oleskeluluvan uusimista, he ottavat yhteyttä syyttävöiranomaisiin selvittääkseen, onko oikeusprosessi yhä voimassa.³⁷

Ulkomaalaislain implementointiohjeiden uusi B9-luku sisältää säännöksiä muukalaisten jatkuvasta oleskeluluvasta, kun B8.3-ohjeiden mukainen väliaikainen oleskelulupa on kulunut loppuun. Näitä säännöksiä voidaan soveltaa, jos henkilön palauttamisella hänen kotimaahansa olisi vakavia seurauksia hänelle tai hänen perheenjäsenelleen.³⁸ Jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää myös, jos henkilö on asunut Alankomaissa kolmen vuoden ajan B8.3-luvan nojalla.³⁹

Harkinta-ajan aikana ja oleskeluluvan myöntämisen jälkeen uhrilla on oikeus tarpeelliseen terveyshuoltoon, asumiseen, ruokaan, neuvontaan, tulkkauspalveluihin ja muihin pikaisesti tarvittaviin palveluihin. Hänellä on myös erilaisia rikosprosessiin liittyviä oikeuksia. Koulutuslainsäädännön mukaan ihmiskaupan uhreilla, jotka eivät ole Alankomaiden tai EU:n kansalaisia, on oikeus koulutukseen.⁴⁰ Laillisen siirtolaisen status oikeuttaa myös käymään töissä eikä työlupaa tarvita.⁴¹

Kun poliisi tunnistaa mahdollisen ihmiskaupan uhrin, ohjaa tämä uhrin CoMensa-kansalaisjärjestölle. Ulkomaalaislain implementointiohjeiden B8.3-luvun 2.2.7 kohdan mukaan CoMensa on vastuussa turvatalon löytämisestä uhrille harkinta-ajan ajaksi:

Voor het plaatsen van het vermoedelijke slachtoffer op een opvangadres meldt de politie een vermoedelijk slachtoffer dat gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase aan bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel. Het Coördinatiecentrum dat verantwoordelijk is voor het regelen van de opvang, schakelt de zorgcoördinator vrouwenopvang in de desbetreffende regio in, die er vervolgens voor verantwoordelijk is dat de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijke slachtoffer plaatsvindt. In het geval er in de desbetreffende regio nog niet is voorzien in zorgcoördinatie binnen de reguliere hulpverlening blijft het Coördinatiecentrum Mensenhandel verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. Plaatsing van het vermoedelijke slachtoffer wordt door de beschikbare

³⁵ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 159.

³⁶ B8.3/6.1, Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

³⁷ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the National Rapporteur, 2009, 166.

³⁸ Dutch National Rapporteur, 8th Report, 2010, 54.

³⁹ B9/9, Vreemdelingendecirculaire 2000 - B9 Voortgezet verblijf slachtoffers geldend per 1 juni 2013; Dutch National Rapporteur, 8th Report, 2010, 55.

⁴⁰ EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012.

⁴¹ Huom! Siirtolaisen oikeudesta käydä töissä säädettiin vanhan B9-ohjeen 7.2. kohdassa (Aliens Act Implementation Guidelines 2000, § B9, 7.2). Implementoitiohjeiden muututtua heinäkuussa 2013, emme ole löytäneet uutta työlupaa koskevaa säännöstä ja tieto saattaa siis olla vanhentunut.

capaciteit bepaald. Als hoofdregel geldt dat in het belang van het onderzoek gedurende de bedenktijdfase opvang wordt gezocht binnen de desbetreffende politieregio.

De Korpschef wijst aanspreekpersonen aan binnen zijn korps die de contacten met de zorgcoördinator onderhouden en centraal aanspreekbaar zijn binnen het opsporingsonderzoek.

Indien het slachtoffer minderjarig is, dan dient in het gezag te worden voorzien. Voor het organiseren van eerste opvang buiten kantooruren kan de politie een beroep doen op de regionale Meldpunten Vrouwenopvang. Wordt het vermoedelijke slachtoffer buiten kantooruren door de politie geplaatst, dan meldt hij dit, met spoed, eveneens aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel. Vervolgens kan het Coördinatiecentrum Mensenhandel dan beoordelen of de opvangfaciliteit geschikt is voor een langere tijd.⁴²

Kun CoMenshalle raportoidaan ihmiskaupan uhri, se sijoittaa uhrin johonkin sen verkostoon kuuluvaan turvataloon, jos uhri tarvitsee erityissuojaa. Paikallinen verkosto pitää tästä lähtien huolta uhrista, paikallisen avusta vastaavan koordinoijan johdolla. Myös kunnilla on täten tärkeä rooli uhrien avustamisessa. CoMensha tukee verkostoa muun muassa antamalla neuvoa, järjestämällä tapaamisia ja koulutusta sekä tukemalla neuvotteluja.⁴³

Avusta vastaava organisaatio järjestää terveystarkastuksen ja tarvittavan terveydenhoidon. Uhreille tarjottavasta terveydenhoidosta ja oikeudellisesta neuvonnasta harkinta-ajan aikana säädetään B8.3 ohjeiden 2.2.9 kohdassa seuraavasti:

De zorgcoördinator is eindverantwoordelijk voor de opvang van het vermoedelijke slachtoffer gedurende de bedenktijdfase. De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het vermoedelijke slachtoffer in staat wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken en, zich zonodig, te laten behandelen. Met het oog op de mogelijke latere afgifte van een verblijfsvergunning dient een TBC-onderzoek onderdeel uit te maken van dit medisch onderzoek.

De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte. Indien het noodzakelijk blijkt voor het geven van juridisch advies gedurende de bedenktijdfase een rechtshulpverlener in te schakelen, ontvangt deze hiervoor de gebruikelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand.⁴⁴

Laissa ei erotella millään tavalla, minkälaisista apua tarjotaan eri ihmiskaupan muotojen uhreille. Kaikille uhreille tarjotaan siis samoja palveluita.⁴⁵ Kuitenkin käytännössä vain seksuaalisesti hyväksikäytetyille uhreille tarjotaan suojaa ja apua. Alankomaiden ihmiskaupparaporttoija on tämän vuoksi ehdottanut, että Alankomaihin perustettaisiin

⁴² B8.3/2.2.7., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

⁴³ LaStrada International Website, 'the Netherlands', <lastradainternational.org/?main=lastradaoffices§ion=netherlands> (vierailtu viimeksi 22.5.2013).

⁴⁴ B8.3/2.2.9., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

⁴⁵ Dutch National Rapporteur, 8th Report, 2010, 45.

Belgian mallin mukaan ihmiskaupan uhreihin erikoistuneita keskuksia. Belgiassa on erilliset keskuksset miehille ja naisille ja seksuaalisesti hyväksikäytetyille ja muille uhreille. Ihmiskaupan vastainen työryhmä sisällyttikin vuonna 2009 toimintasuunnitelmaansa ehdotuksen oikeus- ja terveysministeriöiden alaisesta pilottiprojektista, jonka tarkoituksena olisi kokeilla, voitaisiinko tällainen malli omaksua pysyvästi. Oikeusministeriö käynnisti projektin kesäkuussa 2010 ja tulee arvioimaan hankkeen onnistumista.⁴⁶

Ihmiskaupan uhri voi hakeutua hoitoon myös harkinta-ajan jälkeen, oleskelulupansa turvin. Hän hakee apua paikalliselta palveluntarjoajalta tai viime kädessä CoMensha-järjestöltä. Ulkomaalaisen uhrin avustuksesta laillisen maassa oleskelun aikana säädetään B8.3-ohjeiden 3.2.2.-3.2.4. kohdissa seuraavasti:

3.2.2 Opvang

Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer zich voor vervolgopvang wenden tot de zorgcoördinator in de regio waar hij of zij reeds verblijft of, in het geval er geen regionale zorgcoördinator beschikbaar is, tot het Coördinatiecentrum Mensenhandel. Vervolgopvang op een andere locatie kan aangewezen zijn, indien de opvanglocatie die in de bedenktijdfase werd geboden niet geschikt is voor een langduriger verblijf.

Heeft het vermoedelijke slachtoffer geen gebruik gemaakt van de bedenktijd maar direct aangifte gedaan of op andere wijze medewerking verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, dan schakelt de politie het Coördinatiecentrum Mensenhandel in voor het regelen van de opvang.

Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het vermoedelijke slachtoffer gedurende het verblijf op grond van de verblijfsregeling Mensenhandel gebruik maken van de mogelijkheden voor het volgen van een opleiding en voor vrije tijdsbesteding. De zorgcoördinator beschikt over de informatie van het aanbod in de regio.⁴⁷

3.2.3 Medisch onderzoek

De zorgcoördinator ziet toe op het regelen van het medische onderzoek. Indien het vermoedelijke slachtoffer nog geen TBC-keuring heeft ondergaan, dient een TBC-keuring onderdeel uit te maken van dit medische onderzoek.⁴⁸

3.2.4 Rechtshulp

De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het vermoedelijke slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Indien juridisch advies noodzakelijk blijkt, kan een

⁴⁶ Dutch National Rapporteur, 8th Report, 2010, 41.

⁴⁷ B8.3/3.2.2., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

⁴⁸ B8.3/3.2.3., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

rechtshulpverlener worden ingeschakeld. De rechtshulpverlener ontvangt hiervoor de gebruikelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand.⁴⁹

CoMensha huolehtii B8.3 ohjeiden 3.3 kohdan (ks. yllä 1. Lainsäädäntö –osio) mukaan asiakkaidensa palauttamisesta näiden kotimaahan. Se koordinoi palautusta ja uhrien uudelleenintegroitua yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa ja huolehtii muun muassa La Stradan verkoston kautta siitä, että uhreille tarjotaan suojaa ja muita palveluita näiden kotimaassa.⁵⁰

⁴⁹ B8.3/3.2.4., Bijlage Mensenhandel (versie 1 juni 2013).

⁵⁰ LaStrada International Website, 'The Netherlands', <lastradainternational.org/?main=lastradaoffices§ion=netherlands> (vierailtu viimeksi 22.5.2013).

2 Belgia

2.1 Maan tausta

Belgia on pääasiassa ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdema. Naisia ihmiskaupataan Belgiaan erityisesti Kiinasta, Nigeriasta, Venäjältä ja Itä-Euroopasta seksuaalisen hyväksikäytön ja työvoiman hyväksikäytön tarkoituksessa. Miehiä ihmiskaupataan Belgiaan etenkin Kiinasta, Intiasta, Pakistanista, Marokosta ja Itä-Euroopasta. Miehiä hyväksikäytetään työvoimana muun muassa ravintoloissa, baareissa ja rakennustyömailla. Ihmiskaupan vastainen toiminta on yksi Belgian sisäisen turvallisuuspolitiikan päätavoitteista.⁵¹

2.2 Lainsäädäntö

Ihmiskauppa on kriminalisoitu Belgian rikoslaissa. Kriminalisointi tapahtui elokuun 2005 lailla.⁵² Ihmiskaupan määritelmä löytyy rikoslain 433 artiklasta, joka laadittiin täyttämään Palermion sopimuksen lisäpöytäkirjan⁵³ ja EU:n puitepäättöksen asettamat edellytykset.⁵⁴ Rikoslain määritelmä on kuitenkin laajempi kuin puitepäättöksen, ulottaen kriminalisoinnin koskemaan kaikkia ihmiskaupan uhreja, riippumatta siitä missä yhteydessä uhria on hyväksikäytetty.⁵⁵

Belgiassa ei ole varsinaista lakia ihmiskaupan uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta.⁵⁶ Näitä aiheita on kuitenkin säännelty muussa lainsäädännössä. Uhrien auttamista koskeva oikeudellinen perusta on luotu vuoden 1980 ulkomaalaislakia⁵⁷ korjaavalla syyskuun 2006 lailla. Tällä lailla implementoitiin Belgian lakiin monia EU:n direktiivejä, mukaan lukien EU:n 29. päivänä huhtikuuta 2004 antama direktiivi koskien ihmiskaupan uhrien oleskelulupia. Uudistetun ulkomaalaislain tärkeimpiä artikloja ovat artikkelit 61/2-61/5. Näissä artikloissa säädetään seuraavasti:

⁵¹ European Commission Website, 'Belgium', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Belgium> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

⁵² Loi du aout 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des etres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil.

⁵³ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, opened for signature 15 November 2000, entered into force 25 December 2003, 2237 UNTS 31.

⁵⁴ Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (2002/629/JHA).

⁵⁵ CEOOR, Trafficking and Smuggling of Human Beings Report 2007, May 2008, 9.

⁵⁶ Sähköpostihaastattelu, Petra Bayens, oikeudellinen neuvonantaja, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 7.8.2013.

⁵⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Article 61/2

§ 1^{er}. Lorsque les services de police ou d'inspection disposent d'indices qu'un étranger est victime de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou victime, dans les circonstances visées à l'article 77quater, 1^o, en ce qui concerne uniquement les mineurs non accompagnés, à 5^o, de l'infraction au sens de l'article 77bis, ils en informent immédiatement le ministre ou son délégué et ils informent l'étranger de la possibilité d'obtenir un titre de séjour en coopérant avec les autorités compétentes chargées de l'enquête ou des poursuites concernant ces infractions et le mettent en contact avec un centre reconnu par les autorités compétentes, spécialisé dans l'accueil des victimes de ces infractions.

§ 2. Le ministre ou son délégué délivre, à l'étranger visé au § 1^{er}, qui ne dispose pas d'un titre de séjour et qui est accompagné par un centre spécialisé dans l'accueil des victimes, reconnu par les autorités compétentes, un ordre de quitter le territoire avec un délai de 45 jours afin de lui donner la possibilité d'introduire une plainte ou de faire des déclarations concernant les personnes ou les réseaux qui se seraient rendus coupables de l'infraction visée à l'article 433 quinquies du Code pénal ou, dans les circonstances visées à l'article 77quater, 1^o, en ce qui concerne uniquement les mineurs non accompagnés, à 5^o, de l'infraction au sens de l'article 77bis.

L'étranger visé à l'alinéa 1er, qui est âgé de moins de dix-huit ans et qui est arrivé dans le Royaume sans être accompagné d'un étranger majeur responsable de lui par la loi et n'ait pas été effectivement pris en charge par une telle personne par la suite, ou ait été laissé seul après être entré dans le Royaume, est mis en possession du document provisoire de séjour prévu à l'article 61/3, § 1^{er}. Il est dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant pendant l'ensemble de la procédure.

Si l'étranger visé à l'alinéa 1er, a immédiatement introduit une plainte ou fait des déclarations concernant les personnes ou les réseaux qui se seraient rendus coupables de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou, dans les circonstances visées à l'article 77quater, 1^o, en ce qui concerne uniquement les mineurs non accompagnés, à 5^o, de l'infraction au sens de l'article 77bis, le centre d'accueil spécialisé qui assure son accompagnement peut demander au ministre ou à son délégué de lui délivrer le document provisoire de séjour visé à l'article 61/3, § 1^{er}.

§ 3. Le ministre ou son délégué peut, à tout moment, décider de mettre fin, au délai prévu au § 2, s'il est établi que l'étranger a activement, volontairement et de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs présumés de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou de l'infraction de trafic des êtres humains au sens de l'article 77bis, ou s'il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou à la sécurité nationale.

Article 61/3

§ 1^{er}. Le ministre ou son délégué délivre un document de séjour pour une durée de validité de trois mois au maximum, à l'étranger visé à l'article 61/2, § 1er, qui a introduit, au cours du délai fixé à l'article 61/2, § 2, alinéa 1er, une plainte ou une déclaration concernant les personnes ou les réseaux qui se seraient rendus coupables de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou, dans les circonstances visées à l'article 77quater, 1^o, en ce qui concerne uniquement les mineurs non accompagnés, à 5^o, de l'infraction au sens de l'article 77bis.

Le Roi détermine le modèle du document provisoire de séjour.

§ 2. Le ministre ou son délégué demande au procureur du Roi ou à l'auditeur du travail de l'informer, avant l'expiration de la durée de validité du document de séjour délivré conformément au § 1er, que l'étranger concerné peut toujours être considéré comme une victime de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou, dans les circonstances visées à l'article 77quater, de l'infraction au sens de l'article 77bis, que l'enquête ou la procédure judiciaire est toujours en cours, que l'étranger concerné manifeste une volonté claire de coopération et qu'il a rompu tout lien avec les auteurs présumés de cette infraction.

Le document provisoire de séjour visé à l'alinéa 1er, peut être prolongée pour une seule nouvelle période de trois mois au maximum, si l'enquête le nécessite ou si le ministre ou son délégué l'estime opportun en tenant compte des éléments du dossier.

§ 3. Le ministre ou son délégué peut, à tout moment, décider de mettre fin à cette autorisation de séjour s'il est établi que l'étranger a activement, volontairement et de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs présumés de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou à l'article 77bis, ou s'il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou à la sécurité nationale.

§ 4. L'étranger doit essayer de prouver son identité en présentant son passeport ou un titre de voyage en tenant lieu ou sa carte d'identité nationale.

Article 61/4

§ 1^{er}. Le ministre ou son délégué autorise l'étranger visé à l'article 61/3, § 1^{er}, au séjour pour une durée de six mois, lorsque le Procureur du Roi ou l'auditeur du travail lui a confirmé que l'enquête ou la procédure judiciaire est toujours en cours, que l'étranger manifeste une volonté claire de coopération et pour autant que celui-ci a rompu tout lien avec les auteurs présumés de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou à l'article 77bis, et n'est pas considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou à la sécurité nationale. L'inscription au registre des étrangers et la délivrance du titre de séjour faisant foi de celle-ci ont lieu conformément aux dispositions de l'article 12. La durée de validité du titre de séjour ainsi que sa prorogation ou son renouvellement sont fixés par l'article 13, alinéa 2.

§ 2. Pendant la durée de validité du titre de séjour ou lors de sa prorogation ou de son renouvellement, le ministre ou son délégué peut mettre fin au séjour de l'étranger et, le cas échéant, lui donner l'ordre de quitter le territoire, s'il constate que :

1° l'étranger a activement, volontairement et de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs présumés de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou à l'article 77bis;

2° l'étranger a cessé de coopérer;

3° les autorités judiciaires ont décidé de mettre fin à la procédure.

L'alinéa 1er est également applicable lorsque le ministre ou son délégué considère l'étranger comme pouvant compromettre l'ordre public ou à la sécurité nationale ou estime, en coopération avec les autorités judiciaires, que la coopération de l'étranger est frauduleuse ou que sa plainte est frauduleuse ou non fondée.

Article 61/5

Le ministre ou son délégué peut autoriser au séjour pour une durée illimitée l'étranger victime de l'infraction visée à l'article 433quinquies du Code pénal ou victime, dans les circonstances visées à l'article 77quater, 1°, en ce qui concerne uniquement les mineurs non accompagnés, à 5°, de l'infraction au sens de l'article 77bis, lorsque sa déclaration ou sa plainte a abouti à une condamnation ou si le Procureur du Roi ou l'auditeur du travail a

retenu dans ses réquisitions la prévention de traite des êtres humains ou de trafic des êtres humains sous les circonstances aggravantes prévues à l'article 77 quater.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avustamista koskevia ohjeita löytyy myös ihmiskaupan rikostutkintaa ja syyttämistä koskevasta ministerin direktiivistä COL 01/2007,⁵⁸ joka heijastelee yllämainitun elokuun 2005 lain säännöksiä.⁵⁹ Ihmiskaupan uhrien avustus on käytännössä järjestetty itsenäisten ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistuneiden avustuskeskusten kautta. Avustuskeskusten toiminnasta ei ole säädetty lain tasolla,⁶⁰ mutta 18. huhtikuuta 2013 annetun ihmiskaupan uhrien avustuskeskuksia koskevan kuninkaallisen asetuksen 1 artikla asettaa uhrien avustuskeskuksille seuraavat vaatimukset:

Article 1^{er}. § 1er Pour être reconnu comme centre spécialisé pour l'accueil des victimes de la traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, les associations doivent répondre aux conditions suivantes :

1° disposer de la forme juridique d'une association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations;

2° être établi sur le territoire belge;

3° prévoir dans leur statut comme objet social principal, l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement des victimes de la traite des êtres humains et des victimes de formes aggravées de trafic des êtres humains visées à l'article 61/2, § 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° assurer sur le territoire belge le suivi administratif et juridique tant des victimes majeures que mineures;

§ 2. Les associations doivent :

1° disposer d'un plan stratégique et opérationnel transmis tous les 5 ans au Ministre de la Justice et au Ministre ou au Secrétaire d'Etat qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions. Le plan stratégique et opérationnel comprend l'approche suivie en matière d'accompagnement administratif, psychosocial, médical et juridique des victimes. Les moyens pouvant être mis à disposition à cette fin en termes de personnel et de matériel, en ce compris les dispositifs de protection des victimes et la disponibilité de places d'accueil discrètes;

2° fournir un rapport annuel reprenant les données statistiques comparables relatives à l'accueil des victimes de traite des êtres humains. Ces données comprennent entre autres, le nombre de victimes accueillies par année, leur âge et sexe, le type d'exploitation auquel elles ont été soumises;

3° suivre les directives relatives à l'application des articles 61/2 à 61/5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° s'engager à accomplir ou à compléter à titre principal effectivement et habituellement des prestations dans le cadre de l'objectif social visé au § 1er, 3°;

5° s'engager à coopérer avec les autres centres d'accueil dans le cadre prévu par l'article 3 de l'arrêté royal du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains.

⁵⁸ Ministerial Directive COL 01/2007 of 1 February 2007.

⁵⁹ CEOOR, Trafficking and Smuggling of Human Beings Report 2007, May 2008, 13.

⁶⁰ Sähköpostihaastattelu, Petra Bayens, oikeudellinen neuvonantaja, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 7.8.2013.

6° Contribuer à l'approche multidisciplinaire développée dans les plans d'actions nationaux de lutte contre la traite des humains.⁶¹

Lisäksi 26.9.2008 annettu joukkokirje ihmiskaupan vastaisesta yhteistyöstä⁶² sisältää ohjeita kansallisesta referenssimekanismista ja ihmiskaupan uhrien avustamiskeskusten tarjoamasta avusta ihmiskaupan uhreille.⁶³ Joukkokirjeen V kohdassa todetaan avustuskeskusten uhreille tarjoamasta avusta seuraavasti:

V. a) Accueil et accompagnement résidentiels ou ambulatoires.

Bien souvent, la victime n'a d'autre possibilité d'hébergement que celle liée au milieu de la traite des êtres humains ou du trafic des êtres humains dans lequel elle a été exploitée, ou dans lequel sa sécurité peut être compromise. C'est pourquoi, les centres disposent également d'une maison d'accueil (à une adresse tenue secrète) où les victimes qui le nécessitent peuvent être hébergées de commun accord et ce, pendant une durée limitée. L'accompagnement se passe ensuite en ambulatoire. Si l'hébergement en maison d'accueil ne s'avère pas nécessaire, l'accompagnement ambulatoire est directement choisi.

Dans le cadre de l'accueil de la victime, les centres veillent aussi à ce que la victime puisse bénéficier des services d'un interprète.

V.b) Aide psycho-sociale et médicale, accompagnement administratif et assistance juridique.

Le plan d'accompagnement effectué par le centre d'accueil spécialisé comprend trois volets : aide psychosociale et médicale, accompagnement administratif et assistance juridique, dont la définition est reprise au point XII.⁶⁴

Keskusten roolia ja niiden tarjoamaa apua täsmennetään vielä joukkokirjeen XII kohdassa seuraavalla tavalla:

Les centres d'accueil et les équipes pluridisciplinaires qui les composent (éducateurs, travailleurs sociaux, criminologues, ...) ont pour mission de fournir un accompagnement aux victimes de la traite des êtres humains et/ou victimes dans certaines formes aggravées de trafic des êtres humains. Ces victimes sont orientées par différents services visés par la loi du 15 décembre 1980 ou se sont présentées spontanément. Outre l'accueil et l'accompagnement résidentiels ou ambulatoires, le centre d'accueil effectue les trois types d'accompagnements suivants :

1) Aide psychosociale et médicale

Le but du centre d'accueil spécialisé est d'aider les victimes à surmonter la situation qu'elles ont vécue et les traumatismes subis, de les amener à prendre en charge leur vie

⁶¹ Art. 1, Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice (du 18 Avril 2013).

⁶² Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

⁶³ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

⁶⁴ Point V, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

présente de manière optimale et d'élaborer avec elles un projet d'avenir réaliste, ce qui implique par exemple le soutien de la victime dans son inscription à des cours de langue, une formation professionnelle ou dans la recherche active d'un emploi.

2) Accompagnement administratif

Le centre d'accueil spécialisé est le seul habilité à introduire la demande de délivrance des documents liés au statut de victime de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains ainsi que la prorogation ou le renouvellement de ces documents à la Cellule traite des êtres humains de l'Office des étrangers. La victime ou son conseil pourra par contre introduire la demande d'autorisation de séjour à durée illimitée, soit directement auprès de cette Cellule, soit en demandant au centre d'accueil spécialisé d'introduire cette demande.

Si la victime souhaite retourner dans son pays d'origine, le centre spécialisé contacte l'OIM (Organisation internationale pour les Migrations) en vue d'organiser son retour volontaire. Si nécessaire, la famille sur place ou des organisations locales sont contactées en vue d'accueillir et d'aider la victime.

3) Assistance juridique

L'objectif des centres est d'assurer la défense des droits et des intérêts de la victime au cours de la procédure judiciaire concernant les faits de traite et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains dont elle a été victime, en l'informant et en lui proposant l'assistance d'un avocat. Elle pourra ainsi décider en connaissance de cause de se constituer partie civile ou non. Les centres d'accueil spécialisés que sont : Pag-Asa, Sürya et Payoke peuvent se constituer partie civile, en leur nom propre ou au nom de la victime. Ces centres sont en effet agréés pour ester en justice.⁶⁵

2.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Edellä mainittu kiertokirje ihmiskaupan vastaisesta yhteistyöstä⁶⁶ korostaa ihmiskauppaan liittyvien toimijoiden yhteistyön tärkeyttä. Näitä toimijoita ovat muun muassa poliisi, syyttäjän toimisto, työviranomaiset, ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistuneet avustuskeskukset ja maahanmuuttoviranomaiset. Kiertokirjeen pääasiallinen tarkoitus on varmistaa konsultointi ja kommunikaatio kaikkien ihmiskaupan torjuntaan ja uhrien auttamiseen liittyvien tahojen kesken. Se antaa myös ohjeita uhrien käsittelyyn liittyen. Kaikki ihmiskauppaan liittyvät kontrolli- tutkinta- ja poliisiviranomaiset tapaavat säännöllisesti tuomarin johdolla jokaisella Belgian

⁶⁵ Point XII, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

⁶⁶ Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

oikeudellisella alueella. Näiden tapaamisten avulla johdetaan ihmiskauppaa koskevaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Tapaamisiin voi osallistua myös ulkopuolisia asiantuntijoita.⁶⁷ Ihmiskauppaan liittyvien hankkeiden koordinoinnista vastaa kansallisella tasolla erityinen koordinointielin "Interdepartmental Cell for the Coordination of the Fight against Trafficking and Smuggling in Human Beings". Sen päätökset toimeenpanee toimisto, jonka toiminnassa ovat mukana kaikki tärkeimmät toimijat, jotka ovat vastuussa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta kansallisella tasolla, kuten oikeuslaitos, maahanmuuttoviranomaiset, turvallisuusviranomaiset, työviranomaiset, sosiaaliviranomaiset ja tasa-arvon edistämiseen ja rasismin vastaiseen toimintaan keskittyvä keskus CEOOR (Centre for Equality of Opportunities and Opposition to Racism).⁶⁸

Ehkä tärkein edellä mainituista toimijoista on CEOOR, sillä se toimii de facto Belgian kansallisena ihmiskaupparaportoijana. CEOOR perustettiin 1993 ja vuodesta 1995 lähtien sen tehtävänä on ollut tukea, koordinoida ja seurata Belgian ihmiskaupan vastaista toimintaa sekä uhrien avustamista. CEOOR voi myös kärjööidä ihmiskauppaa ja salakuljetusta koskevissa tapauksissa.⁶⁹

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja avustamisesta vastuussa olevat

Ihmiskaupan uhrien auttaminen on organisoitu liittovaltion hallituksen ja muiden hallitusten hyväksymien ja rahoittamien ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneiden avustuskeskusten kautta. Nämä keskuksat ovat Pag-Asa Brysselissä, Sürya Liègeissä ja Payoke Antwerpenissä. CEOOR koordinoi avustuskeskusten yhteistyötä.⁷⁰ Keskuksat myös tunnistavat mahdolliset ihmiskaupan uhrat. Virallisen uhrin statuksen antaa syyttäjä.

2.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Belgiassa oletetun ihmiskaupan uhrin havaitsee poliisi tai muut viranomaiset.⁷¹ Nämä viranomaiset käyttävät ministerin direktiivistä Col 01/2007⁷² löytyviä tunnistusindikaattoreita, jotka auttavat selvittämään, voisiko tapaukseen liittyä ihmiskauppaa. Kun viranomaiset havaitsevat oletetun uhrin, niiden tulee kertoa hänelle uhrin suojelujärjestelmästä esimerkiksi monikielisen tietolehtisen avulla.

⁶⁷ Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach , 27.2.2010, 2.

⁶⁸ Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 1; Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 99.

⁶⁹ CEOOR, Trafficking and Smuggling of Human Beings Report 2007, May 2008, 42.

⁷⁰ CEOOR, Trafficking and Smuggling of Human Beings Report 2007, May 2008, 42.

⁷¹ Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach , 27.2.2010, 4. Ks. myös CEOOR, Belgian Report 2007, 14.

⁷² Ministerial Directive COL 01/2007, 1 February 2007.

Viranomaisten täytyy myös suorittaa seuraavat toimenpiteet: a) Informoida syyttjäviranomaisia, b) ottaa yhteyttä yhteen avustuskeskuksista ja c) informoida maahanmuuttoviranomaisia.⁷³

Poliisilla tai muilla viranomaisilla ei siis ole toimivaltaa tunnistaa mahdollisia ihmiskaupan uhreja, vaan kaikki oletetut uhrin on ohjattava ihmiskaupan uhreille tarkoitettuihin avustuskeskuksiin. Nämä avustuskeskukset tunnistavat mahdolliset uhrin ja lähettävät harkinta-aikahakemuksen maahanmuuttoviranomaisille.⁷⁴ Mahdollinen uhri voi kertoa itse olevansa ihmiskaupan uhri tai hänet voidaan tunnistaa sellaisten vapaamuotoisten seikkojen perusteella, jotka antavat olettaa, että tapaus liittyy johonkin rikoslaissa määriteltyyn ihmiskaupan muotoon.⁷⁵ Joukkokirjeen VII artiklan mukaan uhrin virallinen tunnistaminen kuuluu syyttjäviranomaisten toimivaltaan. Tehdessään päätöksen syyttjäviranomaiset ottavat huomioon kentällä toimivien viranomaisten, maahanmuuttoviranomaisten ja avustuskeskusten neuvot.⁷⁶ Kaikille edellä mainituille toimijoille järjestetään tasaisin väliajoin koulutusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja avustamisesta.

2.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Ihmiskaupan uhrien suojeluprosessi on koko kestoajan riippuvainen kolmesta ehdosta. Uhrin on prosessiin päästäkseen tehtävä yhteistyötä poliisiviranomaisten kanssa joko antamalla lausunto tai nostamalla kanne. Uhri ei saa tällöin olla yhteydessä oletettuihin rikollisiin ja hänen on hyväksyttävä koko prosessin ajan ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen avustuskeskusten tarjoama apu.⁷⁷

Kun uhri on tunnistettu, hänellä on oikeus 45 päivän harkinta-aikaan. Harkinta-ajan tarkoitus on antaa uhrille aikaa palautua, jotta hän voi tehdä huolellisesti harkittuja

⁷³ Point III.C, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008). Ks. myös Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 5.

⁷⁴ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 42, 51.

⁷⁵ Point III.b), Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains du 26 Septembre 2008.

⁷⁶ Point VII, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008). Ks. myös EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012.

⁷⁷ Point I.4., Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.02.2010, 4. Ks. myös CEOOR, Belgian Report 2007, 16.

päätöksiä tulevaisuudestaan. Hänen tulee erityisesti pohtia, haluaako hän antaa lausunnon häneen kohdistuneesta rikoksesta.⁷⁸ Jos uhrilla ei ole oleskelulupaa, maahanmuuttovirasto antaa hänelle avustuskeskuksen pyynnöstä käskyn lähteä maasta 45 päivän kuluessa. Tämä käsky ei ole voimassa, jos uhri antaa lausunnon tai nostaa kanteen. Harkinta-ajan aikana uhria ei saa poistaa maasta.⁷⁹

Heti kun uhri on nostanut kanteen tai antanut lausunnon, hänellä on oikeus kolmen kuukauden rekisteröintiasiakirjaan, jonka voi uusida kerran toiseksi kolmeksi kuukaudeksi. Tämän vaiheen aikana uhria kehoitetaan todistamaan identiteettinsä passin, voimassaolevan matkustusasiakirjan tai muun asiakirjan avulla. Uhrilla on oikeus sosiaalitukiin ja hän voi työskennellä heti työluvan saatuaan.⁸⁰

Prosessin seuraava vaihe on tilapäisen uhristatuksen antaminen. Statuksen antaa syyttäjänvirasto, ottaen huomioon muiden tahojen neuvot. Ennen statuksen antamista syyttäjänviraston on varmistettava, että: 1) tapauksen tutkinta tai oikeuskäsittely on edelleen käynnissä, 2) kyseessä olevaa henkilöä pidetään yhä ihmiskaupan uhrina, 3) kyseessä oleva henkilö on yhä halukas tekemään yhteistyötä oikeusprosessin suhteen, 4) kyseessä oleva henkilö on katkaissut kaikki suhteensa oletettuihin rikollisiin, 5) kyseessä oleva henkilö ei ole uhka yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.⁸¹ Tässä vaiheessa uhrille annetaan todistus rekisteröinnistä ulkomaalaisrekisteriin.

Prosessi loppuu yhdellä kolmesta seuraavasta tavasta. Ensinnäkin uhrille voidaan antaa pysyvä oleskelulupa.⁸² Luvan antaa toimivaltainen ministeri tai hänen sijaisensa. Oleskeluluvan myöntäminen on todennäköistä, jos ihmiskauppaajat tuomitaan, mutta tämä ei ole ehdoton edellytys oleskeluluvan myöntämiselle. Joissain tapauksissa voi riittää, että syyttäjä toteaa, että on todennäköistä, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Toinen prosessin päättymisvaihtoehto on, että uhri tahtoo palata alkuperämaahansa. Paluu organisoidaan International Organisation for Migration (IOM) –järjestön tai

⁷⁸ Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 5.

⁷⁹ Point VI.a), Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 5.

⁸⁰ Point VI.b), Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 5.

⁸¹ Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 5–6.

⁸² Point IX.a), Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

kansalaisjärjestön kautta.⁸³ Viimeinen vaihtoehto on, että syyttäjänvirasto päättää, ettei henkilöä voida enää pitää ihmiskaupan uhrina. Ennen päätöstä on kuultava poliisia ja/tai tutkintaviranomaisia sekä maahanmuuttoviranomaisia.⁸⁴ Lisäksi ulkomaalaislain artiklojen 61/2, § 3, 61/3, § 3 ja 61/4, §§ 1-2 mukaan oleskelulupa perutaan koska tahansa, jos todetaan, että uhri on uhka yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.⁸⁵

Kuten on jo mainittu, uhrien auttaminen on organisoitu ihmiskaupan uhreihin erikoistuneiden avustuskeskusten kautta. Ulkomaalaislain 61/2 artiklan 2 §:n mukaan jokainen ihmiskaupan uhri on ohjattava ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistuneeseen avustuskeskukseen. Näitä keskuksia ei ole spesifioitu (61/2 artikla ei mainitse avustuskeskuksia nimeltä) ja siten virallisesti tunnustettu laissa. Ihmiskaupan uhrien avustuskeskuksia koskevassa kuninkaallisen asetuksen 9 artiklassa, joka on annettu 18.4.2013, kuitenkin todetaan, että Pag-Asa Brysselissä, Sūrya Liègeissä ja Payoke Antwerpenissä valtuutetaan (jälleen) toimimaan avustuskeskuksina vähintään viiden vuoden ajaksi asetuksen voimaansaattamisesta lähtien.⁸⁶ Teoriassa avustuskeskuksia ei kuitenkaan ole rajoitettu näihin kolmeen, vaan keskusten määrä riippuu asetuksen 3 artiklan mukaisesti niille olevasta tarpeesta.⁸⁷

Asetuksen 1 artiklan mukaan kelpoisuusehdot keskukselle ovat, että: 1) sen oikeudellinen status on voittoa tavoittelematon järjestö, 2) se sijaitsee Belgiassa, 3) sen sosiaalisena tavoitteena on taata ihmiskaupan uhreille suoja ja avustusta, ja 4) se tarjoaa hallinnollista ja oikeudellista tukea.⁸⁸ Järjestöllä tulee myös olla viisivuotinen toimintasuunnitelma, sen on raportoitava vuosittain toiminnastaan ja sen on toimittava Belgian ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman mukaisen monitieteellisen lähestymistavan mukaisesti.⁸⁹ Asetuksen 6 artiklan mukaan keskukset voivat solmia

⁸³ Point IX.b), Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

⁸⁴ Point IX.c), Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Kingdom of Belgium Federal Public Service Interior Immigration Service, The fight against trafficking and smuggling in human beings: policy and approach, 27.2.2010, 6–7.

⁸⁵ Art. 61/2, § 3, 61/3, § 3 ja 61/4, §§ 1-2, Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁸⁶ Art. 9, Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice (du 18 Avril 2013).

⁸⁷ Art. 3, Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice (du 18 Avril 2013).

⁸⁸ Art. 1 § 1, Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice (du 18 Avril 2013).

⁸⁹ Art 1 § 2, Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice (du 18 Avril 2013).

edelleen yhteistyösopimuksia muiden kansalaisjärjestöjen kanssa.⁹⁰ Uhrien auttamisesta vastaa monialainen tiimi, johon kuuluu sosiaalityöntekijöitä, terveydenhuoltohenkilöstöä ja kriminologeja. Kiertokirjeen V b) ja XII artikloiden mukaan apu koostuu kolmesta elementistä: neuvonnasta ja terveyshuollosta, hallinnollisesta avusta ja oikeudellisesta avusta.⁹¹

Avustuskeskusten tarjoamaa apua on täsmennetty kiertokirjeen XII kohdassa. Tämän kohdan mukaan neuvonnalla on kolme pääasiallista tavoitetta: auttaa uhria toipumaan hyväksikäytöstä ja mahdollisista traumaista, auttaa uhria jatkamaan ja kehittämään elämäänsä sekä auttaa uhria pääsemään kielikursseille ja mahdollisesti löytämään työpaikka. Neuvonta tapahtuu uhrin ja apuryhmän välisten säännöllisten tapaamisten kautta.⁹² Hallinnollinen apu taas tarkoittaa lähinnä uhrin statukseen liittyvien hakemusten tekemistä,⁹³ kun taas oikeudellinen apu liittyy lähinnä uhrin ihmiskauppaajien syyttämiseen liittyvään oikeusprosessiin. Avun tarkoituksena on taata uhrin oikeuksien toteutuminen prosessin aikana.⁹⁴

Kaikki tuki on uhreille erityisesti räätälöityä, perustuen uhrien tarpeisiin. Kiertokirjeen V a) artiklan mukaan avustuskeskusten tulee tarjota uhreille majoitus, jos uhrilla ei ole mahdollisuutta asua muualla kuin ympäristössä, jossa häntä hyväksikäytettiin tai jossa hänen turvallisuutensa on muuten uhattu. Keskuksilla on salaisessa osoitteessa turvatalo, johon uhrin voidaan tässä tapauksessa majoittaa. Yleensä uhrin ei asu keskuksen tiloissa.⁹⁵ Alaikäisille uhreille on erityinen avustuskeskus.⁹⁶ Avustuskeskuksien toiminnan rahoittavat alueelliset ja kunnalliset lähteet sekä eri instituutiot liittovaltion tasolla.⁹⁷

⁹⁰ Art. 6, Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice (du 18 Avril 2013).

⁹¹ Art. V, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008).

⁹² Point XII, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Pag-Asa, Detection, Identification, Reception and Assistance for Trafficked Persons, HDIM.NGO/388/06, 10 October 2006, 8.

⁹³ Point XII, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Pag-Asa, Detection, Identification, Reception and Assistance for Trafficked Persons, HDIM.NGO/388/06, 10 October 2006, 8.

⁹⁴ Point XII, Circulaire relative à la mise en oeuvre d'une coopération multi-disciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (du 26 Septembre 2008); Pag-Asa, Detection, Identification, Reception and Assistance for Trafficked Persons, HDIM.NGO/388/06, 10 October 2006, 9.

⁹⁵ Pag-Asa, Detection, Identification, Reception and Assistance for Trafficked Persons, HDIM.NGO/388/06, 10 October 2006, 7.

⁹⁶ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 99–100.

⁹⁷ National Action plan for 2012–2014, 26–27.

3 Italia

3.1 Maan tausta

Italia on ollut vuodesta 1998 lähtien ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien — niin lasten kuin aikuistenkin — suojelun eturintamassa. Italian malli, jota edelleen pidetään johtavana tällä alalla, on rakennettu uhrikeskeisen lähestymistavan pohjalle.⁹⁸

Italia on kohde- ja läpikulkumaa niin seksuaalisen hyväksikäytön kuin pakkotyönkin kohteiksi joutuneille naisille, lapsille ja miehille. Uhrit ovat kotoisin Romaniasta, Nigeriasta, Marokosta, Albaniasta, Moldovasta, Venäjältä, Ukrainasta, Bulgariasta, Kiinasta, Valko-Venäjältä, Brasiliasta, Perusta, Kolumbiasta, Kazakstanista, Kirgisiasta, Pakistanista, Bangladeshista ja Ecuadorista. Alaikäisiä uhreja, joista suurin osa on kotoisin Romaniasta tai Nigeriasta, käytetään hyväksi seksuaalisesti tai työvoimana pakkokerjäämisessä. Jotkut lapsista on myös pakotettu rikolliseen toimintaan. Suurin osa seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan alaikäisistä miespuolisista uhreista olivat romaneja, mutta osa myös marokkolaisia ja romanialaisia. Valtaosa miehistä on joutunut pakkotyön ja velkaorjuuden uhreiksi, enimmäkseen eteläisen Italian maataloussektorilla tai rakennustyömailla ja palvelusektorilla pohjoisessa. Rekrytoijia ja välikäsiä käytetään yleisesti työnvalvojina etelän maataloilla. Joillain ulkomaalaisilla rekrytoijilla on ilmoitettu olevan yhteyksiä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin Etelä-Italiassa. Kodeissa, hotelleissa ja ravintoloissa työskentelevät maahanmuuttajat olivat myös erityisen haavoittuvia pakkotyölle. Pakkotyön uhrit ovat useimmiten kotoisin Puolasta, Moldovasta, Romaniasta, Pakistanista, Albaniasta, Marokosta, Bangladeshista, Kiinasta, Senegalista, Ghanasta ja Norsunluurannikolta.⁹⁹

3.2 Lainsäädäntö

Täyttääkseen kansainväliset velvoitteensa, Italia on hyväksynyt erityisen ihmiskaupan vastaisia toimia koskevan lain 228/2003.¹⁰⁰ Aikaisemmin Italian oikeusistuimet viittasivat ihmiskauppatapauksia käsitellessään Merlinin lakina tunnettuun asetukseen 75/58. Merlinin laki vakiinnutti uuden rikoksen nimeltään prostituution hyväksikäyttö, jonka tarkoituksena oli rangaista parituksesta ja kieltää ihmiskauppa, hyväksikäyttö sekä prostituution edistäminen. 1990-luvun kasvavan maahanmuuton myötä kävi kuitenkin selväksi, että ihmiskauppa ei liittynyt ainoastaan prostituutioon.¹⁰¹ Tämä

⁹⁸ European Commission Website, 'Italy', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy>> (vierailtu viimeksi 10 May 2013).

⁹⁹ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, 'Italy', <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>> , (vierailtu viimeksi 11 May 2013).

¹⁰⁰ Marta Bonetti, Arianna Mercaroni, Francesca Nicodemi, 'Atlane Sociale Sulla Tratta: Interventi i Servizi a Toscana', Centro Servizi Volontariato Toscana (2011) at p. 102.

¹⁰¹ Marta Bonetti, Arianna Mercaroni, Francesca Nicodemi, 'Atlane Sociale Sulla Tratta: Interventi i Servizi a Toscana', Centro Servizi Volontariato Toscana (2011) at p. 103.

aiheutti paineita lisätä uusia säännöksiä Italian rikoslakiin. Lakiin 228/2003 lisättiin 601 artikla, joka nimenomaisesti kriminalisoi ihmiskaupan yhdessä jo olemassa olevien orjakaupan kieltävän 602 artiklan sekä orjuuden vastaisen 600 artiklan kanssa. Näistä artikloista vain 601 artikla viittaa suoraan ihmiskauppaan kriminalisoiden sellaisten henkilöiden ihmiskaupan, jotka ovat joutuneet 600 artiklan tarkoittamiin olosuhteisiin huijauksen, väkivallan, uhkauksen tai vallan väärinkäytön johdosta; toisen fyysisen tai henkisen alemmuuden tilanteen tai köyhyyden hyväksi käyttämisen johdosta; tai koska rikokseen syyllistynyt henkilö on luvannut rahaa tai maksusuorituksia tai muita etuja niille, jotka ovat vastuussa kyseessä olevan henkilön pääsystä valtion alueelle, jäämisestä sinne, lähtemisestä sieltä tai muuttamisesta kyseiselle alueelle. Vankeustuomiot ihmiskauasta vaihtelevat 8-12 vuoden välillä ja lapsiuhrien tapauksessa tuomion pituutta on lisätty kolmanneksella tai jopa puolella.¹⁰² Vielä vuoden 2003 uudistuksen jälkeenkin joissain ihmiskauppatapauksissa on kuitenkin sovellettu orjuutta koskevia 600 ja 602 artikloja.¹⁰³

C.p. art. 600: Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù

Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.¹⁰⁴

C.p. art. 601: Tratta di persone.

Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.¹⁰⁵

¹⁰² C. p. art. 601, Codice Penale, Tratta di persone.

¹⁰³ European Commission Website, 'Italy', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy>> (vierailtu viimeksi 10 May 2013).

¹⁰⁴ C. p. art. 600 Codice Penale, Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù.

¹⁰⁵ C. p. art. 601, Codice Penale, Tratta di persone.

C.p. art. 602: Acquisto e alienazione di schiavi.

Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se la persona offesa è minore degli anni diciotto ovvero se i fatti di cui al primo comma sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.¹⁰⁶

On tärkeää mainita, että Italian lainsäätäjät yhdistää ihmiskaupan järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Täten rikoslain 416 artiklan 6 § kriminalisoi kaiken järjestäytyneiden ryhmien toiminnan, joka osuu artiklojen 600–602 alaisuuteen.¹⁰⁷ Uhrien suojeluun ja tukeen tämä liittyy siten, että asetuksen 286/98 18 artiklan mukaan henkilö, joka on kärsinyt väkivallasta tai hyväksikäytöstä ja henkilö, jonka henki on vaarassa voi saada erityistä suojelua sosiaalisen integraation ohjelman kautta.¹⁰⁸

Article 18: Soggiorno per motivi di protezione sociale

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed integrazione sociale sono comunicate al Sindaco.

3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti predetti.

¹⁰⁶ C. p. art. 602, Codice Penale, Acquisto e alienazione di schiavi.

¹⁰⁷ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 184.

¹⁰⁸ Safe the Children Italia, Development of a child rights methodology to identify and support child victims of trafficking (2007), at p. 48.

4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Esso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonchè l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.

6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale. 6-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovano in una situazione di gravità ed attualità di pericolo.

7. L'onere derivante dal presente articolo è valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1997 e in lire 10 miliardi annui a decorrere dall'anno 1998.¹⁰⁹

Artikla 18:n mukainen ohjelma tarjoaa jokaiselle uhrille, aikuiselle tai lapselle luvan jäädä Italiaan humanitaarisin perustein. Oleskelulupa myönnetään aluksi kuuden kuukauden ajanjaksoksi, mutta sitä voidaan jatkaa yhdellä vuodella. Lupa voidaan lopulta muuttaa opiskelu- tai työluvaksi.¹¹⁰ Lisäksi lain 228/2003 12 ja 13 artiklat asettavat erityisen rahaston, jonka kautta tuetaan avustusta sekä perustetaan uusia erikoistuneita apuohjelmia. Uhrit voivat saada apua turvakodissa lähtökohtaisesti kolmen kuukauden ajan, mutta apua voidaan jatkaa aina kuuteen kuukauteen asti. Italian laki ei tarjoa ihmiskaupan uhreille harkinta-aikaa. Tätä tasapainottaa se, että oleskeluluvan saaminen ei ole sidoksissa uhrin halukkuuteen tehdä yhteistyötä lakia toimeenpanevien tai oikeudellisten viranomaisten kanssa.¹¹¹

¹⁰⁹ Article 18, Decreto Legislativo n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (25 luglio 1998).

¹¹⁰ Safe the Children Italia, Development of a child rights methodology to identify and support child victims of trafficking (2007), at p. 48.

¹¹¹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 185.

Article 12: Fondo per le misure anti-tratta.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per le misure anti-tratta.
2. Il Fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.
3. Al Fondo di cui al comma 1 sono assegnate le somme stanziare dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 600, 601 e 602 del codice penale e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter del medesimo articolo.
4. All'articolo 80, comma 17, lettera m), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", ad esclusione delle somme stanziare dall'articolo 18".
5. Il comma 2 dell'articolo 58 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, è abrogato.¹¹²

Article 13: Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale.

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 16-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.
2. Qualora la vittima del reato di cui ai citati articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.
3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003–2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo allo stesso Ministero.

¹¹² Article 12, Decreto Legislativo n. 228 Misure contro la tratta di persone, L. 11 agosto 2003, n. 228.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.¹¹³

3.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Italialla ei ole kansallista toimintasuunnitelmaa ihmiskaupan torjumisesta. Myöskään minkäänlaista kansallista koordinaatorakennetta ei ole perustettu. Ministerineuvoston puheenjohtajiston tasa-arvoisten mahdollisuuksien yksikkö on kuitenkin aloittanut ihmiskaupan vastaisen kansallisen toimintasuunnitelman suunnittelun. Valmistelun asetti virallisesti vireille tasa-arvoisten mahdollisuuksien yksikkö vuonna 2010 ja työryhmä aloitti työnsä tammikuussa 2011. Kansallinen toimintasuunnitelma tulee luomaan kansalliset ohjausmekanismit ihmiskaupan kohteiksi joutuneiden henkilöiden avustamisen tehostamiseksi, sisältäen minimistandardit suojelulle sekä yhdenmukaisen toimintamenettelyn ihmiskaupan uhrien ohjaamiseksi oikeille palveluntarjoajille.¹¹⁴

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Virallisesti vakiinnutettua ihmiskaupan uhrien tunnistamisen menettelyä ei ole. Järjestöt ovat vastuussa tunnistamisesta yhteistyössä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Näitä ovat: poliisi ja sen esikunnat (Questure), Italian sotilaspoliisit eli karabinieerit (Carabinieri), talousministeriön alaiset viranomaiset sekä osa Italian puolustusvoimista (Guardia di Finanza), kunnallinen poliisi ja yleisen syyttäjän virasto. Uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta vastuussa olevista kansalaisjärjestöistä vakiintunein on On the Road-yhdistys.

Italian hallitus on perustanut kansallisen ihmiskaupan havaintoaseman, joka aloitti toimintansa vuonna 2011. Se kerää asiakirjoja ja raportteja ihmiskauppaan liittyen sekä tietoa kansallisesta ja kansainvälisestä lainsäädännöstä, periaatteista ja tuomioista. Lisäksi se pitää yllä tietokokoelmaa, jonka kautta rekisteröityneet järjestöt ja kentällä toimivat paikalliset viranomaiset voivat vaihtaa tietoja uhreista, joita on autettu yhteistyössä valtion kanssa rahoitettujen kansallisten avustushjelmien puitteissa. Havaintoasemaa koordinoi tasa-arvoisten mahdollisuuksien yksikkö.¹¹⁵

¹¹³ Article 13, Decreto Legislativo n. 228 Misure contro la tratta di persone, L. 11 agosto 2003, n. 228.

¹¹⁴ European Commission Website, 'Italy', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy>> (vierailtu viimeksi 10 May 2013).

¹¹⁵ European Commission Website, 'Italy', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy>> (vierailtu viimeksi 10 May 2013).

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Vuonna 1999 tasa-arvoisten mahdollisuuksien yksikkö perusti ministeriöiden välisen komitean lain 286/98 18 artiklan voimaan saattamiseksi.¹¹⁶ Nykyään komitean nimi on ministeriöiden välinen komitea ihmiskaupan, väkivallan ja hyväksikäytön uhrien suojelemiseksi. Komitea on vastuussa ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen suojeluohjelmien koordinoinnista.¹¹⁷ Tasa-arvoisten mahdollisuuksien yksikkö toimii ministeriöiden välisen komitean puheenjohtajana. Se koostuu oikeus-, sisä- sekä työ-, sosiaali- ja terveysministeriön, perhepolitiikan yksikön sekä yhtenäisen konferenssin (alueet, provinssit, kunnat) edustajista. Komitean päätehtäviä ovat apu- ja tukiprojektien (ns. artikla 13 sekä artikla 18 -projektien) suunnittelu, valvominen ja rahoituksen järjestäminen. Joka vuosi tasa-arvoisten mahdollisuuksien yksikkö käynnistää haun artikla 13 ja artikla 18 -projektien rahoitukseen liittyen. Alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä järjestöt voivat tehdä projektiehdotuksen.¹¹⁸

3.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ei Italiassa perustu standardisoituun prosessiin eikä vielä ole vakiinnutettu yhtenäisiä ja koordinoituja rutiineja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Tunnistamisprosessista ovat vastuussa Artikla 13 ja 18 -ohjelmia vetävät järjestöt ja lainvalvontaviranomaiset,¹¹⁹ jotka turvautuvat tunnistamisessa omaan kokemukseensa.¹²⁰ Italian viranomaiset viittaavat uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen osallistuviin järjestöihin mieluummin liittoina (associations) kuin kansalaisjärjestöinä (NGO's). Oletetun ihmiskaupan uhrin voi havaita mikä tahansa toimija ilman erityisiä kriteerejä. Mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistavat tehtävään erikoistuneet liitot yhteistyössä lainvalvontaviranomaisten kanssa tai päinvastoin. Jos lainvalvontaviranomaiset tunnistavat ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön, he ohjaavat hänet yleensä yllä mainittuja ohjelmia vetäviin organisaatioihin. Apu- ja tukipalveluita johtavat ihmiskaupan uhrien kanssa tehtävään työhön erikoistuneet liitot, joiden on tarjottava palvelua poliisiasemilla (Questura). Liitot antavat Questuraan tuoduille uhreille tietoa heidän lainmukaisista oikeuksistaan oikeudelliseen ja

¹¹⁶ The special legal provision that allows undocumented migrants to obtain a residence permit and to have granted help to the access to social services, educational institutions and employment.

¹¹⁷ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 165.

¹¹⁸ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 165.

¹¹⁹ Police, Carabinieri (the national military police of Italy), Guardia di Finanza (Italian law enforcement agency under the authority of the Minister of Economy and Finance and part of the Italian armed forces), municipal police, Questura (Police Headquarters) and Public Prosecutor's Offices.

¹²⁰ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 165.

lääketieteelliseen apuun, hallinnollisista menettelyistä, asumisesta ja muista liiton tarjoamista palveluista. Ympäri maata on käynnissä erilaisia projekteja, joita vetävät erilaiset liitot. Niistä useimpia rahoittavat kunnat. Kansallisella tasolla ei kuitenkaan ole olemassa yhtenäistä järjestelmää ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi.

Virallisen ihmiskaupan uhrin statuksen myöntää syyttäjä. Jos ihmiskaupan uhri on ensimmäisenä tekemisissä järjestön kanssa, järjestö ottaa yhteyttä lakia toimeenpaneviin virastoihin vain, jos henkilö päättää liittyä suojeleohjelmaan ja nostaa muodollisen kanteen (ns. juridinen polku). Jos ihmiskaupan uhri kuitenkin valitsee sosiaalisen menettelyn (sosiaalinen polku), yhdistykset ovat velvoitettuja antamaan uhrin lausunnon lainvalvontaviranomaisille.¹²¹

3.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Kuten mainittua, Italian lainsäädännössä ei säädetä ihmiskaupan uhrien harkinta-ajasta. Sen sijaan laissa säädetään kahdesta erikoisohjelmasta ihmiskaupan kohteeksi joutuneille henkilöille. Ihmiskaupan vastaisen lain 228/2003 13 artiklan mukainen lyhyen aikavälin ohjelma (artikla 13 –ohjelma) on erityinen tukiohjelma rikoslain 600 ja 601 artikloiden tarkoittamien rikosten uhreille. Pitkän aikavälin ohjelma (sosiaalisen avun ja integraation ohjelma tai artikla 18 –ohjelma) perustuu asetuksen 286/98 (maahanmuuttolaki) 18 artiklaan ja sen nojalla myönnetään uhrille oleskelulupa sosiaalisen suojelun perusteella tai humanitaarisin syin.¹²²

Artikla 13 -ohjelma tarjoaa sarjan suojelutoimenpiteitä ja ensituen toimenpiteitä italialaisille, EU:n kansalaisille ja ulkomaalaisille orjuuden ja ihmiskaupan uhreille. Lain mukaan ihmiskaupan kohteeksi joutuneella henkilöllä on oikeus ohjelmaan kolmen kuukauden ajaksi, mutta ohjelmaa voidaan, silloin kun se on sopiva vaihtoehto, jatkaa toisella kolmella kuukaudella. Uhreille annetaan asunto, sosiaalista apua ja terveydenhoitopalveluita. Kun ohjelma on ohi, uhri voi saada edelleen apua artikla 18 –ohjelman kautta. Artikla 13 –ohjelmaa koordinoi ministeriöiden välinen komitea, ja käytännössä avusta huolehtivat paikalliset viranomaiset sekä tehtävään valtuutetut järjestöt.¹²³

¹²¹ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 165.

¹²² Giuseppina Valentina D'Angelo, Isabella Orfano, The Co-Operation of Law Enforcement Agencies and NGOs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking in Persons for the Purpose of Sexual Exploitation: Italian Report, European Commission, AGIS Programme (2005) at 26.

¹²³ Giuseppina Valentina D'Angelo, Isabella Orfano, The Co-Operation of Law Enforcement Agencies and NGOs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking in Persons for the Purpose of Sexual Exploitation: Italian Report, European Commission, AGIS Programme (2005) at 26.

Artikla 18 –ohjelma tarjoaa suojaa ja palveluita pahoinpitelyn tai vakavan hyväksikäytön kohteeksi joutuneille ulkomaan kansalaisille, joiden turvallisuus on vaarantunut seurauksena yrityksestä paeta rikollisorganisaation vaikutuksesta tai toiminnasta ihmiskaupan harjoittajia vastaan. Artikla 18 –ohjelmaan kuuluvat henkilöt ovat velvoitettuja vastaanottamaan sosiaalista apua sekä osallistumaan integraatio-ohjelmaan, josta vastaavat useat paikalliset järjestöt ja viranomaiset, yllämainitun ministeriöiden välisen komitean rahoituksella. Näille henkilöille on myös taattu pääsy sosiaalipalveluihin, koulutukseen, valtion työllistämispalveluihin ja työhön.¹²⁴

Artikla 18 tarjoaa ihmiskaupan uhreille oleskeluluvan humanitaarisilla perusteilla. Tämä on ainoa oleskelulupa, joka voidaan myöntää ihmiskaupan uhreille Italiassa. Oleskelulupa voidaan saada kahdella tapaa, ns. oikeudellisen tai sosiaalisen polun kautta. Oikeudellisessa polussa oleskelulupa perustuu uhrin osallisuuteen oikeusprosessissa. Ehtona oleskeluluvan myöntämiselle tämän polun kautta on, että uhri suostuu tekemään yhteistyötä poliisin ja syyttäjän kanssa rikoksen selvittämisessä ja syyttämisenä, ja että hänellä on tärkeä rooli tässä prosessissa. Sosiaalisessa polussa oleskelulupa perustuu osallistumiseen paikallisten viranomaisten tai liittojen järjestämään avustushjelmaan. Myös tässä polussa uhrin on annettava viranomaisille lausunto, joka sisältää keskeisimpiä tietoja rikoksesta. Uhrin ei kuitenkaan tarvitse osallistua muuten rikosprosessiin ja uhrin avusta vastaava järjestö toimittaa tämän lausunnon lainvalvontaviranomaisille. Oleskelulupa tarjotaan kuudeksi kuukaudeksi ja sitä voidaan jatkaa vuodella. Oleskeluluvan tarjoamisen tarkoituksena on taata uhrin ihmisoikeuksien toteutuminen.¹²⁵ Oleskelulupa on uusittavissa ja voidaan muuttaa työ- tai opiskeluluvaksi. Näin ollen henkilön ei välttämättä tarvitse palata kotiin ohjelman Artikla 18 –ohjelman loputtua. Ne henkilöt, joilla on vakituinen työ, saavat pysyä Italiassa työsopimuksensa ehtojen mukaisesti ja lopulta hakea pysyvää oleskelulupaa maahanmuuttoa koskevien säännösten mukaisesti. Maahanmuuttoa koskevilla yleisillä säännöksillä on siis suuri vaikutus myös ihmiskaupan uhrien elämään.¹²⁶

Käytännössä avun tarjoavat usein eri järjestöjen ja projektien verkostot, eivätkä eri järjestöjen organisoimat ihmiskaupan uhrien avustamiseksi perustetut ohjelmat välttämättä tarjoa samoja palveluita. Palvelut ovat myös pääosin yksilöityjä. Yleisesti ohjelmat sisältävät kuitenkin sosiaalista ja psykologista neuvontaa, sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, ilmaista oikeudellista neuvontaa, koulutus- ja harjoittelutoimintaa ja italian kielen kursseja.¹²⁷

¹²⁴ Isabella Orfano, Marco Bufo, The Italian system of assistance and integration of victims of trafficking in human beings, Associazione On the Road (2009) at 3.

¹²⁵ Giuseppina Valentina D'Angelo, Isabella Orfano, The Co-Operation of Law Enforcement Agencies and NGOs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking in Persons for the Purpose of Sexual Exploitation: Italian Report, European Commission, AGIS Programme (2005) at 27.

¹²⁶ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 166.

¹²⁷ Isabella Orfano, Marco Bufo, The Italian system of assistance and integration of victims of trafficking in human beings, Associazione On the Road (2009) at 5.

Paperittomilla kolmansien maiden kansalaisilla on pääsy kansallisen terveydenhoitojärjestelmän tarjoamiin palveluihin, kun heille on myönnetty ns. STP-koodi (väliaikaisesti maassa oleville ulkomaalaisille annettava koodi). Koodi takaa ilmaisen pääsyn seuraaviin palveluihin: a) kiireellinen ja välttämätön lääkinnällinen hoito b) ennaltaehkäisevä hoito c) julkisen terveyden syistä tarjottu hoito (sisältäen raskaudenaikaiset hoidot ja äitiyshoidon, hoidon lapsille, rokotukset sekä infektiosairauksien diagnoosit ja hoidon).¹²⁸ Eurooppalaisilla ihmiskaupan kohteeksi joutuneilla henkilöillä on täysi pääsy julkisiin terveystalouteihin niin kauan kuin he kuuluvat artikla 18 tai 13 –ohjelmiin. Ohjelman jälkeen heillä on kaikki EU:n kansalaisille tarjottavat oikeudet, jos he oleskelevat maassa laillisesti. Jos he oleskelevat maassa laittomasti, heillä on samat oikeudet kuin kolmannen valtion kansalaisilla, joille on myönnetty STP-koodi. Lisäksi valtio myöntää heille ns. ENI-koodin (Europeo Non Iscritto: rekisteröimätön eurooppalainen).¹²⁹

¹²⁸ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 167.

¹²⁹ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 167.

4 Itävalta

4.1 Maan tausta

Itävalta on sekä ihmiskaupan läpikulku- että kohdemaana, johtuen maantieteellisestä sijainnistaan Euroopan keskellä. Virallisten arvioiden mukaan ihmiskaupan uhreja käytetään Itävallassa useimmin hyväksi seksuaalisessa tarkoituksessa tai kotiapulaisina orjuuden kaltaisissa tilanteissa. Myös lapsien ihmiskauppa on yleistä.¹³⁰ Suuri enemmistö Itävallan kansallisten viranomaisten tunnistamista ihmiskaupan uhreista on ollut naisia tai lapsia. Kaikki tunnistetut uhrit ovat olleet ulkomaan kansalaisia.¹³¹ Poliisin vuoden 2010 rikostilastojen mukaan useimmat tunnistetuista naisuhreista tuli Romaniasta, Bulgariasta, Unkarista ja Nigeriasta.¹³² Itävaltalainen järjestö (Naiskaupan uhrien hoitokeskus) tunnistasi 251 ihmiskaupan uhria vuonna 2011 yhteistyössä poliisin, muiden järjestöjen ja valtion instituutioiden kanssa.¹³³ Samana vuonna Itävallan poliisi tunnistasi aiempaa enemmän ihmiskaupan uhreja.¹³⁴

Työvoimana hyväksikäytetyt uhrit ovat yleensä kotoisin Itä-Euroopasta, Afrikasta ja Aasiasta. Pakkotyötä esiintyy erityisesti maatalous-, rakennus- ja tarjoilualalla. Romanian sekä muiden Itä-Euroopasta tulevien lasten pakkokerjääminen on edelleen ongelma.¹³⁵

4.2 Lainsäädäntö

Itävallassa ei ole olemassa nimenomaisesti ja ainoastaan ihmiskauppaa käsittelevää lakia.¹³⁶ Ihmiskauppa on kriminalisoitu rikoslain 104 (a) artiklassa. Artikla kieltää ihmiskaupan sekä seksuaaliseen hyväksikäyttöön, hyväksikäyttöön työvoimana että orjuuteen.¹³⁷ Itävaltalaiset tuomioistuimet soveltavat kuitenkin edelleen ensisijaisesti

¹³⁰ National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, Task Force on Combating Human Trafficking (2011) at 3.

¹³¹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 9.

¹³² Police Criminal Statistics 2010.

¹³³ European Commission Website, 'Austria', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Austria>> (vierailtu viimeksi 25 April 2013).

¹³⁴ European Commission Website, 'Austria', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Austria>> (vierailtu viimeksi 25 April 2013).

¹³⁵ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, 'Austria', <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>> (vierailtu viimeksi 1 May 2013).

¹³⁶ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 9.

¹³⁷ Ks. Article 104 (a) of the Criminal Code, <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6530>> (vierailtu viimeksi 28 April 2013).

217 artiklaa, joka kieltää valtion rajat ylittävän liikkumisen Itävaltaan prostituution takia.¹³⁸ Täten Itävalta käsittelee useimmat ihmiskauppatapaukset rajat ylittävänä prostituutiotapauksina.¹³⁹ Ulkomaalaispoliisilaki tekee ulkomaalaisten hyväksikäytöstä rangaistavaa.

§ 104a - Menschenhandel, Strafgesetzbuch (StGB), BGBl. Nr. 60/1974:

1) Wer

1.eine inderjährige Person oder
2.eine volljährige Person unter Einsatz unlauterer Mittel (Abs. 2) gegen die Person mit dem Vorsatz, dass sie sexuell, durch Organentnahme oder in ihrer Arbeitskraft ausgebeutet werde, anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

2) Unlaute Mittel sind die Täuschung über Tatsachen, die Ausnützung einer Autoritätsstellung, einer Zwangslage, einer Geisteskrankheit oder eines Zustands, der die Person wehrlos macht, die Einschüchterung und die Gewährung oder Annahme eines Vorteils für die Übergabe der Herrschaft über die Person.

3) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren ist zu bestrafen, wer die Tat unter Einsatz von Gewalt oder gefährlicher Drohung begeht.

4) Wer die Tat gegen eine unmündige Person, im Rahmen einer kriminellen Vereinigung, unter Anwendung schwerer Gewalt oder so begeht, dass durch die Tat das Leben der Person vorsätzlich oder grob fahrlässig gefährdet wird oder die Tat einen besonders schweren Nachteil für die Person zur Folge hat, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.

§ 65 (1) – Definitionen, Strafprozeßordnung (StPO):

„Opfer“

- a) jede Person, die durch eine vorsätzlich begangene Straftat Gewalt oder gefährlicher Drohung ausgesetzt oder in ihrer sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sein könnte,
- b) der Ehegatte, der Lebensgefährte, die Verwandten in gerader Linie, der Bruder oder die Schwester einer Person, deren Tod durch eine Straftat herbeigeführt worden sein könnte, oder andere Angehörige, die Zeugen der Tat waren,
- c) jede andere Person, die durch eine Straftat einen Schaden erlitten haben oder sonst in ihren strafrechtlich geschützten Rechtsgütern beeinträchtigt worden sein könnte,

Itävallan osavaltiorakenteesta johtuen ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö saattaa vaihdella osavaltioista toiseen. Näin ollen yleiset oikeudelliset periaatteet on muotoiltu liittovaltiosalla, kun taas yksityiskohtaisempi lainsäädäntö ja sen toimeenpaneminen on jätetty osavaltioille.

¹³⁸ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, ‘Austria’, <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>> (vierailtu viimeksi 1 May 2013).

¹³⁹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p.11.

Asumis- ja oleskelulain 69 (a) (1) artikla tarjoaa oleskeluluvan vähintään kuudeksi kuukaudeksi EU:n ulkopuolelta tuleville henkilöille, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan tai rajat ylittävän prostituution uhreiksi, toimivat todistajina tai ovat salakuljettu Itävaltaan. Ehtona on, että nämä henkilöt auttavat rikollisten syyttämässä tai nostavat kanteen rikollisia vastaan. Huhtikuussa 2009 laki uusittiin siten, että uhreille annettiin mahdollisuus hakea itse tällaista oleskelulupaa.¹⁴⁰ Euroopan neuvoston vuoden 2011 GRETA-raportin mukaan viranomaiset ovat painottaneet, että oleskeluluvan myöntäminen ei ole riippuvainen uhrin tekemästä yhteistyöstä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Itävallan laki ei sisällä eksplisiittisesti mahdollisuutta myöntää oleskelulupaa ihmiskaupan uhrin henkilökohtaisen tilanteen perusteella.¹⁴¹

Paragraph 69a (1) NAG Besonderer Schutz, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG):

Im Bundesgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen ist trotz Vorliegens eines Erteilungshindernisses gemäß § 11 Abs. 1 Z 3 bis 6 sowie trotz Ermangelung einer Voraussetzung gemäß § 11 Abs. 2 von Amts wegen oder auf begründeten Antrag, der bei der örtlich zuständigen Behörde im Inland einzubringen ist, eine Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz zu erteilen:

1. wenn der Aufenthalt des Fremden im Bundesgebiet gemäß § 46a Abs. 1 Z 1 oder Abs. 1a FPG seit mindestens einem Jahr geduldet ist und die Voraussetzungen dafür weiterhin vorliegen, es sei denn der Fremde stellt eine Gefahr für die Allgemeinheit oder Sicherheit der Republik Österreich dar oder wurde von einem inländischen Gericht wegen eines Verbrechens (§ 17 StGB) rechtskräftig verurteilt. Einer Verurteilung durch ein inländisches Gericht ist eine Verurteilung durch ein ausländisches Gericht gleichzuhalten, die den Voraussetzungen des § 73 StGB, BGBl. Nr. 60/1974, entspricht;

2. zur Gewährleistung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen oder zur Geltendmachung und Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit solchen strafbaren Handlungen, insbesondere an Zeugen oder Opfer von Menschenhandel oder grenzüberschreitendem Prostitutionshandel;

3. wenn der Drittstaatsangehörige, der im Bundesgebiet nicht rechtmäßig aufhältig oder nicht niedergelassen ist, Opfer von Gewalt wurde, eine einstweilige Verfügung nach §§ 382b oder 382e EO erlassen wurde oder erlassen hätte werden können und der Drittstaatsangehörige glaubhaft macht, dass die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung zum Schutz vor weiterer Gewalt erforderlich ist oder

Oleskelulupa on yleensä myönnetty yhden vuoden ajaksi ja on uusittavissa. Jos uhri vaatii erityistä suojelua, tälle saatetaan tiettyjen olosuhteiden vallitessa myöntää pitkäaikainen oleskelulupa. Ihmiskaupan uhrin on mahdollista hakea rajoitettua oleskelulupaa asumis- ja oleskelulain 43 artiklan mukaisesti, jos rikosprosessi on

¹⁴⁰ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 27.

¹⁴¹ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 27.

edelleen vireillä vuoden kuluttua ja integraatiosopimuksessa¹⁴² viitatus ehdot täyttyvät. Hän voi myös hakea rajoittamatonta oleskelulupaa asumis- ja oleskelulain 44 artiklan mukaisesti kolmen vuoden maassaolon jälkeen. Kaikki oleskeluluvat sisältävät oikeuden päästä työmarkkinoille.¹⁴³

Paragraph 43 NAG Niederlassungsbewilligung, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG):

- 1) Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel gemäß § 41 Abs. 1 oder 2 kann eine „Niederlassungsbewilligung“ erteilt werden, wenn sie
 1. die Voraussetzungen des 1. Teiles erfüllen,
 2. in den letzten 12 Monaten eine Tätigkeit gemäß §§ 12 bis 12b oder § 24 AuslBG ausgeübt haben und diese weiter ausgeübt werden soll oder eine Berechtigung nach dem AuslBG vorliegt.
- 2) Drittstaatsangehörigen, denen auf Grund eines Rechtsaktes der Europäischen Union Niederlassungsfreiheit zukommt, kann für die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit eine „Niederlassungsbewilligung“ erteilt werden, wenn sie die Voraussetzungen des 1. Teiles erfüllen.
- 3) Im Bundesgebiet aufhaltigen Drittstaatsangehörigen ist von Amts wegen (§ 44a) oder auf begründeten Antrag (§ 44b), der bei der örtlich zuständigen Behörde im Inland einzubringen ist, eine „Niederlassungsbewilligung“ zu erteilen, wenn
 1. kein Erteilungshindernis gemäß § 11 Abs. 1 Z 1, 2 oder 4 vorliegt und
 2. dies gemäß § 11 Abs. 3 zur Aufrechterhaltung des Privat- und Familienlebens im Sinne des Art. 8 EMRK geboten ist.
- 4) Im Bundesgebiet aufhaltigen Drittstaatsangehörigen kann trotz Vorliegen eines Erteilungshindernisses gemäß § 11 Abs. 1 Z 3 oder 5 in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen auf begründeten Antrag, der bei der örtlich zuständigen Behörde im Inland einzubringen ist, eine „Niederlassungsbewilligung“ erteilt werden, wenn
 1. der Drittstaatsangehörige nachweislich seit dem 1. Mai 2004 durchgängig im Bundesgebiet aufhältig ist und
 2. mindestens die Hälfte des Zeitraumes des festgestellten durchgängigen Aufenthalts im Bundesgebiet rechtmäßig gewesen ist.

Die Behörde hat dabei den Grad der Integration des Drittstaatsangehörigen, insbesondere die Selbsterhaltungsfähigkeit, die schulische und berufliche Ausbildung, die Beschäftigung und die Kenntnisse der deutschen Sprache zu berücksichtigen. Der Nachweis einer oder mehrerer Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 Z 2 bis 4 kann auch durch Vorlage einer Patenschaftserklärung (§ 2 Abs. 1 Z 18) erbracht werden. Hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen gemäß § 11 Abs. 2 Z 1 und 5 einschließlich fremdenpolizeilicher Maßnahmen hat die Behörde unverzüglich eine begründete Stellungnahme der zuständigen Fremdenpolizeibehörde übergeordneten Landespolizeidirektion einzuholen. Bis zum Einlangen dieser Stellungnahme bei der Behörde ist der Ablauf der Fristen gemäß § 74 und § 73 AVG gehemmt. Ein, einem

¹⁴² Agreements on integration are concluded between the State and an applicant for a residence permit and mainly deals with requirement that the applicant attends German classes.

¹⁴³ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 27.

bereits rechtskräftig erledigten Antrag nachfolgender weiterer Antrag (Folgeantrag) ist als unzulässig zurückzuweisen, wenn aus dem begründeten Antragsvorbringen ein maßgeblich geänderter Sachverhalt nicht hervorkommt.

Maaliskuussa 2011 lakia ulkomaalaisten työnteosta uudistettiin siten, että ihmiskaupan uhreille ja todistajille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan asumis- ja oleskelulain 69 (a) artiklan perusteella, voidaan myöntää työ lupa, riippumatta säännöstä, jonka mukaan jokaisella sektorilla on oma kiintiönsä.¹⁴⁴

4.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Ihmiskaupan erikoisyksikkö (Task Force Menschenhandel TF-HT) perustettiin marraskuussa 2004 ministerineuvoston päätöksellä.¹⁴⁵ Erikoisyksikköä johtaa eurooppalaisen ja kansainvälisen integraation ministeriö ja se on vastuussa ihmiskaupan torjumiseen tarkoitettujen toimenpiteiden koordinoinnista ja tehostamisesta Itävallassa. Lisäksi se pyrkii edistämään verkostoitumista, arvioi Itävallan tilannetta, kehittää strategioita kansallisella tasolla ja antaa suosituksia Itävallan hallitukselle.¹⁴⁶ TF-HT koostuu kaikkien toimivaltaisten ministeriöiden edustajista,¹⁴⁷ mukaan lukien ulkoistetut toimijat kuten Drahscheibe-keskus, jota operoi Wienin kaupunki, sekä Itävallan kehitysvirasto, liittovaltion provinssit sekä Naiskaupan uhrien hoitokeskus - järjestö (Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel LEFO-IBF), "Loppu lapsiprostituutiolle, lapsipornolle ja lasten seksuaalisiin tarkoituksiin harjoitetulle ihmiskaupalle" -järjestö sekä riippumaton tutkimuskeskus Ludwig Boltzmann - ihmisoikeusinstituutti (BIM).

Maaliskuussa 2009 suurlähetystön pääsihteeri, Tri. Elisabeth Tichy-Fisslberger nimitettiin ensimmäiseksi Itävallan kansalliseksi ihmiskaupan torjunnan koordinaattoriksi (Österreichischen Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels) ja ihmiskaupan erikoisyksikön puheenjohtajaksi.¹⁴⁸ Kansallinen koordinaattori, joka on vanhempi virkamies Euroopan integraation ja kansainvälisten

¹⁴⁴ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 27.

¹⁴⁵ cf. Item no 22 of the Council Resolution Minutes No. 70 of November 2004.

¹⁴⁶ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 4.

¹⁴⁷ The Federal Ministry of European and International Affairs, the Federal ministry of Economy, Family and Youth, the Federal ministry of the Interior, the Federal Ministry of Justice, the Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, the Women's Directorate of the Federal Chancellery, the Federal Ministry of Health, the Federal ministry of Defence and Sports, the Federal Ministry for Education, Arts and Culture.

¹⁴⁸ cf. item no. 13 of the Council Resolution Minutes No. 10.

asioiden ministeriössä, johtaa myös erikoisyksikköä. Hän on pääyhteyshenkilö ja yhteydessä muun muassa muiden maiden edustajiin.¹⁴⁹

Yksi erikoisyksikön päätehtävistä on valmistella ja panna täytäntöön Itävallan kansalliset toimintasuunnitelmat ihmiskaupan torjumiseksi sekä valvoa niiden täytäntöönpanoa. Kansalliset toimintasuunnitelmat heijastavat Itävallan omaksumaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ihmiskauppaan, kattaen kansallisen koordinaation, ehkäisy, uhrien suojelun, rikosprosessin sekä kansainvälisen yhteistyön.¹⁵⁰

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Itävallassa poliisi tunnistaa virallisesti ihmiskaupan uhrit. Tunnistamisprosessista on vastuussa erityisesti sisäministeriön rikostiedustelupalvelun (Bundeskriminalamt) siirtolaisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan keskusyksikkö. Keskusyksiköllä on valta käynnistää rikostutkinta ja se on säännöllisesti yhteydessä alueellisten rikostiedustelupalveluiden yksiköihin, jotka ovat erikoistuneet ihmiskaupan ja muun vakavan rikollisen toiminnan torjuntaan. Poliisin tunnistamat ihmiskaupan uhrit ohjataan LEFÖ-IBF-järjestölle (jos kyse on naisesta) tai Drehscheibe-keskukseen (jos kyse on Wienissä löydetystä lapsesta).

Myös LEFÖ-IBF voi tunnistaa ihmiskaupan uhreja ja järjestää heille asunnon ja apua. Toisin kuin muut järjestöt Itävallassa, LEFÖ-IBF toimii hallinnollisella valtuutuksella, joka on myönnetty sille turvallisuuspoliisilain 25 artiklassa. Käytännössä järjestely on hoidettu siten, että LEFÖ-IBF:n ja kahden valtiollisen viraston välillä on kumppanuusmuotoinen sopimus. Järjestön sosiaalityöntekijät ja muut virkailijat osallistuvat uhrien tunnistamisprosessiin ja voivat ohjata uhrit poliisille. Itävallan viranomaisten mukaan poliisin erikoisyksiköiden ja uhrien suojeluorganisaatioiden välillä on jatkuvaa tietojen vaihtoa.

Lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan työryhmä perustettiin ihmiskaupan erikoisyksikön alaisuuteen vuonna 2007. Talous-, perhe- ja nuorisoministeriön ohjaamana tämä työryhmä koostuu sisä-, oikeus- sekä Eurooppa- ja kansainvälisten asioiden ministeriöiden edustajista, osavaltioiden sosiaaliviranomaisista, järjestöistä ja kansainvälisistä organisaatioista. Sen tärkein tavoite on helpottaa ja parantaa lapsikaupan uhrien tunnistamista. Työryhmä keskittyy myös lapsikaupan uhrien tuen parantamiseen edistämällä yhteistyötä ja koordinaatiota.¹⁵¹ Se on antanut Itävallan

¹⁴⁹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 Septmebr 2011)10, at 11.

¹⁵⁰ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 6.

¹⁵¹ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 5.

liittovaltion hallitukselle tähän mennessä kaksi raporttia, vuosille 2007-2009 ja 2009-2011.

Prostituutityöryhmä perustettiin liittovaltion kanslerinviraston naisten johtokunnan tuella kesäkuussa 2007. Työryhmän toimintaan osallistui asiantuntijoita kaikista toimivaltaisista ministeriöistä, liittovaltion provinsseista, tällä kentällä aktiivisista järjestöistä, Itävallan kauppakamarista ja työläiskamarista. Työryhmä päätti toimintansa kesäkuussa 2008 valmistelemalla lopullisen kehitysraportin ”Prostituutio Itävallassa – Lainsäädännön tilanne, vaikutukset, suositukset”. Tuloksena raportin implementoinnista perustettiin tieteidenvälinen prostituutityöryhmä. Työryhmä käsittelee ongelmallisia yksityiskohtia ja tuottaa ratkaisuja, joiden toimeenpano kuuluu osavaltioiden valtuuksiin.¹⁵²

Lisäksi useat järjestöt ovat olleet mukana ihmiskaupan torjunnassa. Muut kumppanit kuten ECPAT Itävalta tai Ludwig Boltzmann -ihmisoikeusinstituutti eivät kuitenkaan eksplisiittisesti toimi valtiollisen mandaatin perusteella ja näin ollen niitä ei voida pitää vastuussa yksittäisten toimien toteuttamisesta.¹⁵³

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Pääasiallinen ihmiskaupan uhreille apua ja tukea tarjoava toimija Itävallassa on Naiskaupan uhrien hoitokeskus (LEFÖ-IBF) -kansalaisjärjestö. Turvallisuuspoliisilain 56 (1) artiklan mukaan poliisivirkailijat ovat velvoitettuja informoimaan oletettua uhria mahdollisuudesta saada neuvontaa ja tukea LEFÖ-IBF-järjestöltä. Poliisin on myös tiedotettava järjestöä tulevista uhreista, jos se on tarpeellista uhrien suojelemiseksi. LEFÖ-IBF voi antaa poliisille tietoja uhrista, mutta vain tämän suostumuksella. Poliisi voi olla yhteydessä järjestöön 24-tunnin puhelinlinjalla.

4.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Yleinen rikoksen uhrin määritelmä löytyy rikosprosessilain 65(1) artiklasta. Tämän säännöksen mukaan ”uhri” on: 1) henkilö, joka on voinut tulla altistetuksi väkivallalle tai vaaralliselle uhalle tai jonka seksuaalinen koskemattomuus on voinut vaarantua tahallisessa rikoksessa, 2) puoliso, elämäkumppani, sukulainen suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa, veli tai sisko henkilölle, joka olisi voinut kuolla rikoksen yhteydessä tai rikoksen todistanut sukulainen, 3) kuka tahansa muu henkilö, joka on voinut kärsiä rikoksen aiheuttamasta vahingosta tai jonka rikoslainsäädännöllä suojattuihin etuihin rikos on muutoin voinut vaikuttaa. Rikoslain 104 (a) artiklan mukaan lapsi ei voi suostua hyväksikäyttöön. Aikuisuhreilla suostumus olisi pätemätön,

¹⁵² Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 8.

¹⁵³ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 9.

sillä rikoksen ehto on rikoslain 104 (a) (2) artiklassa listattujen vilpillisten keinojen käyttäminen. Ihmiskaupan uhria ei ole erikseen määritelty rikoslain 65(1) artiklan ulkopuolella. Tämä epämääräisyys on kuitenkin toisinaan toiminut myös uhrien eduksi, sillä Itävallan viranomaiset ovat esimerkiksi myöntäneet oleskelulupia ihmiskaupan uhreille riippumatta siitä, voitaisiinko henkilöä rikoslain mukaan pitää uhreina.¹⁵⁴ LEFÖ-IBF voi päättää tarjota apua naisille, joita ei pidetä rikoslain mukaan ihmiskaupan uhreina, ja se käyttääkin tätä mahdollisuutta suhteellisen usein.¹⁵⁵

Poliisivirkailijat käyttävät ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa rikoslain 104 (a) artiklan ihmiskaupan määritelmää sekä jossain määrin rikoslain 217 artiklaa rajat ylittävästä prostituutiosta. Poliisivirkailijoilla on käytettävissään useita asiakirjoja ja ohjeita ihmiskaupasta ja uhrien tunnistamisesta. Näissä ohjeissa listataan pääindikaattorit ihmiskaupan uhrin tunnistamiseksi, taustatietoa ja muistilista auttamaan nuorten kanssa työskenteleviä viranomaisia, poliisivoimia, ulkomaalaisviranomaisia, lähetystöjä ja konsulateja.¹⁵⁶ Itävallan ensimmäinen raportti ihmiskaupan torjumisesta korostaa, että on tärkeää antaa kadulla työskenteleville poliiseille selkeät ohjeet, kuinka käsitellä ihmiskaupan uhreja.¹⁵⁷ Lisäksi alueellisen tason erikoisyksiköiden perustaminen sekä ihmiskaupan sisällyttäminen poliisien perus- sekä jatkokoulutusohjelmiin on olennaisen tärkeää.¹⁵⁸ Poliisin asiantuntijat ja eri järjestöt järjestävät vuosittain aiheeseen liittyvän seminaarin.¹⁵⁹ Myös rajavartiolaitosvirkailijoita,¹⁶⁰ diplomaatteja ja konsulaattien ulkomailla työskenteleviä henkilöitä koulutetaan säännöllisesti ihmiskauppaan liittyen osana heidän yleistä koulutusohjelmaansa, jotta he oppisivat tunnistamaan ihmiskaupan uhrin tai ihmiskauppaajat.¹⁶¹ Ihmiskaupan uhreiksi tunnistettujen miesten määrä Itävallassa on matala ja on tiedossa, että viralliset lukemat eivät heijasta todellisuutta. Miesuhrit saattavat olla naisia vastahakoisempia ilmoittamaan itsensä ihmiskaupan uhriksi ja etsimään apua. Lisäksi seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan saama laaja huomio saattaa johtaa siihen, että maahanmuuttajien kanssa

¹⁵⁴ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 15.

¹⁵⁵ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 15.

¹⁵⁶ Federal Ministry of Health, Family and Youth (September 2008).

¹⁵⁷ First Austrian Report on Combating Human Trafficking covering the period from March 2007-February 2009, Federal Ministry for European and International Affairs, item 3.3.

¹⁵⁸ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 21.

¹⁵⁹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 21.

¹⁶⁰ First Austrian Report on Combating Human Trafficking, p. 4.

¹⁶¹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 20.

yhteydessä oleva henkilökunta on vähemmän tarkkaavainen merkeille, jotka viittaavat siihen, että mies on mahdollinen ihmiskaupan uhri.¹⁶² Itävallan viranomaiset ovat todenneet, että poliisi pyrkii parantamaan ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden miesten tunnistamista.¹⁶³

Liittyen seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa harjoitetun ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, rekisteröityjen seksityöläisten viikoittaisia terveystarkastuksia voitaisiin käyttää mahdollisuuksina löytää mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Näitä terveystarkastuksia voitaisiin täydentää sosiaalisella neuvonnalla sekä kouluttamalla tarkastuksia tekevää lääkintähenkilöstöä tunnistamaan mahdollisia uhreja ja ohjaamaan heidät tarkoituksenmukaisille toimijoille. Itävallassa työskentelee kuitenkin suuri määrä laittomia ulkomaalaisia seksityöntekijöitä ja he ovat erityisen haavoittuvia ihmiskauppalle, koska he eivät ole rekisteröityneet.¹⁶⁴

Itsensä ilmoittavat uhrin ovat todella harvinaisia. Erityisen vastahakoisia ilmoittamaan itsensä ihmiskaupan uhreiksi ovat miehet, laittomat maahanmuuttajat ja lapset, sillä nämä eivät usein pidä itseään uhrina tai pelkäävät ilmoittaa itsestään. Heinäkuussa 2010 poliisi perusti ihmiskauppaa varten maanlaajuisen avustavan puhelimen, jonka tarkoituksena on antaa henkilöille mahdollisuus ilmoittaa ihmiskauppatapauksista tai julistaa itsensä ihmiskaupan uhriksi.¹⁶⁵

Lapsikauppatyöryhmän mukaan mahdollisia lapsikaupan uhreja käsitellään usein rikollisina. Poliisin tulisikin olla varovaisempi pidättäessään alaikäisiä varkauksista, huumekaupasta tai prostituutiosta tai kohdatessaan heidät laittomina maahanmuuttajina tai yksin matkustavina alaikäisinä.¹⁶⁶

4.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Ihmiskaupan uhreille Itävallassa tarjottavat avustuspalvelut vaihtelevat huomattavasti, johtuen siitä, ettei ole erityistä lainsäädäntöä tai järjestelmää, joka soveltuisi valtakunnallisesti kaikkiin uhreihin. Suurin osa ihmiskaupan uhrien saatavilla olevista palveluista on suunniteltu ja räätälöity naisuhrien tarpeisiin. Tämä on johtanut siihen, ettei ihmiskaupan uhreiksi tunnistetuilla miehillä ole pääsyä näihin palveluihin.

¹⁶² Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 22.

¹⁶³ First Austrian Report on Combating Human Trafficking (March 2007 – February 2009), item 3.8.

¹⁶⁴ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 23.

¹⁶⁵ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 23.

¹⁶⁶ Prevention of trafficking in children and protection of victims of child trafficking, Report by the Working Group on Child Trafficking under the Task Force on Human trafficking (2009), at 19-27.

Erityisesti ihmiskaupan miesuhreilta puuttuu mahdollisuus asutukseen turvakodissa tai muussa turvallisessa tilassa. Uhrit voivat hyötyä muilla perusteilla kuin heidän uhristatuksellaan saatavista aputoimenpiteistä, kuten turvapaikanhakijoille tarjottavasta avusta. He voivat myös kuulua sellaiseen ulkomaalaisryhmään, jolle tarjotaan avustusta kattamaan perustoimeentulotarpeet. Myös osavaltioiden välillä on eroja johtuen siitä, että sosiaali-, lapsi-, ja nuortenpalvelut ovat yleisesti osavaltioiden toimivallassa.¹⁶⁷

LEFÖ-IBF järjestää yllä mainitun sopimuksen mukaisesti ihmiskaupan uhreille ilmaisen psykososiaalisen tuen sekä oikeudellisen avun rikosprosessiin liittyen. Tuki sisältää oikeudellista neuvontaa sekä uhrin valmistamisen rikosprosessiin ja siihen liittyviin emotionaalisiin vaikeuksiin. LEFÖ-IBF myös järjestää edustajan uhreille, jotka toimivat todistajina tuomioistuimessa tai ovat oikeudenkäynnin osapuolia. LEFÖ-IBF tarjoaa myös laajan valikoiman palveluita ihmiskaupan uhreille ja mahdollisille uhreille, sisältäen terveydenhoidon, kriisihoidon sekä majoituksen salaisessa hätäsuojassa, johon voidaan majoittaa 12 henkilöä. Sillä on myös toinen asuinpaikka (kuuden paikan kapasiteetilla) sellaisten naisten elämän vakauttamiseksi, jotka ovat toipuneet riittävästi elääkseen itsenäisemmin ja ilman kulttuurisen sovittelijan läsnäoloa. Muita LEFÖ-IBF:n tarjoaman avun muotoja ovat: henkilökohtainen neuvonantaja jokaiselle naiselle, apu hallinnollisissa menettelyissä (kuten oleskeluluvan hakemisessa, henkilöllisyystodistuksen hankkimisessa), käännös- ja tulkkauspalvelut laajalla kielivalikoimalla, apu työmarkkinoille pääsemisessä sekä ammatillinen koulutus, saksan kielen kurssit sekä muut integraatiotoimenpiteet.¹⁶⁸

Uhreilla on harkinta-ajan aikana pääsy terveydenhuoltoon vain hätätilanteessa. Euroopan neuvosto on huomauttanut tämän olevan ongelma, sillä pääsy yleiseen terveydenhoitoon voi olla ratkaisevan tärkeää henkilöille, jotka ovat traumatisoituneet ja joilla ei tavallisesti ole mahdollisuutta maksaa terveydenhuollosta itse.¹⁶⁹ Terveydenhuollon tarjoaminen uhreille ennen oleskeluluvan myöntämistä kirjattiinkin yhdeksi päätavoitteista toisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa.¹⁷⁰

Wienissä toimiva Drehscheibe-keskus tarjoaa yksin oleville ulkomaalaisille alaikäisille ja ihmiskaupan lapsiuhreille majoituksen, ruoan ja suojelun. Keskus myös pyrkii määrittämään lasten henkilöllisyyden. Lapset tuodaan usein keskuksen suojiin poliisin pidätettyä heidät pienestä rikoksesta tai kadulla kerjäämisestä. Keskuksen tavoitteena on

¹⁶⁷ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 24.

¹⁶⁸ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 25.

¹⁶⁹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 25.

¹⁷⁰ Task Force on Combating Human Trafficking, National Action Plan on Combating Human Trafficking for the period 2012 – 2014 adopted by the Austrian government, at 20.

lapsen edun mukaisesti palauttaa lapset kotimaahansa ja mahdollisuuksien mukaan perheensä luo.¹⁷¹ Maanlaajuinen ihmiskaupan lapsiuhrien tunnistamis- ja auttamisjärjestelmän puuttuminen on vakava ongelma Itävallassa. Kuten yllä mainittiin, lasten ja nuorten hyvinvointi kuuluu osavaltioiden toimivaltaan ja tarjottu hoito ja tuki riippuu kyseessä olevan osavaltion määrittelemistä standardeista.¹⁷² Lapsikauppatyöryhmän raportin mukaan lapsikauppa on maanlaajuinen ongelma Itävallassa ja vaatii siksi valtakunnallisia koordinoituja ratkaisuja, mukaan luettuna maanlaajuinen hoito- ja tukijärjestelmä.¹⁷³

Itävallan ulkoministeriö on käyttänyt useita ankaria keinoja varmistaa kotiapulaisten suojelun ja oikeuksien toteutumisen Itävallan diplomaattikotitalouksissa. Yksityisten kotitalouksien työntekijöiden on pakko rekisteröityä henkilökohtaisesti konsulaatissaan Itävallassa sekä hakea laillistamiskortti ulkoministeriöstä vähintään kerran vuodessa. Kotiapulaiselle annetaan näin ollen mahdollisuus tulla tunnistetuksi yksilöllisesti, saada tietoa oikeuksistaan ja tarpeen tullen saada mahdollisuus puhua ja saada apua. Diplomaatin tulee myös esitellä ja tarkastuttaa erinäisiä asiakirjoja ministeriössä, kun hän hakee viisumia tulevalle kotiapulaiselleen.¹⁷⁴ Lisäksi ministeriö vaatii, että yksityisen kotitalouden työntekijällä tulee olla oma pankkitili, jolle palkka tulee maksaa. Minkä tahansa näistä ehdoista noudattamatta jättäminen johtaa yksityisen kotitalouden työntekijän viisumihakemuksen tai laillistamiskortin hylkäämiseen.

Ulkoministeriö on myös suorassa yhteydessä LEFÖ-IBF-järjestöön mahdollista kotiorjuuteen liittyvää ihmiskauppaa koskien. Tämä suora yhteys naiskaupan uhrien hoitokeskukseen antaa ulkoministeriölle mahdollisuuden toimia välittömästi sekä tukea tutkintaa, jota erityistapauksessa johtaa muu Itävallan viranomainen, kuten sisä- tai oikeusministeriö. Heti kun ulkoministeriötä on tiedotettu tapauksesta, se käyttää kaikkia käytössään olevia keinoja tukeakseen mahdollista kotitaloudessa tapahtuvan kotiorjuuden uhria. Itävallan ulkoministeriö noudattaa toimintatapaa, jonka mukaan jokainen tapaus otetaan vakavasti ja tutkitaan. Diplomaattisen koskemattomuuden ei koskaan pitäisi ”suojella” henkilöä, joka loukkaa ihmisoikeuksia.¹⁷⁵

Sisäministeriö on saattanut voimaan sisäisellä määräyksellä vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-ajan mahdollisille ihmiskaupan uhreille. Uhria ei harkinta-ajan

¹⁷¹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at 25.

¹⁷² Prevention of trafficking in children and protection of victims of child trafficking, Report by the Working Group on Child Trafficking under the Task Force on Human trafficking (2009), at 21.

¹⁷³ Prevention of trafficking in children and protection of victims of child trafficking, Report by the Working Group on Child Trafficking under the Task Force on Human trafficking (2009), at 21.

¹⁷⁴ e. g. copies of a working contract, of the floor plan of the apartment with the room assigned to the employee, a copy of the lease contract, of the travel insurance and a copy of the letter of commitment.

¹⁷⁵ European Commission Website, ‘Austria’, <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Austria>> (vierailtu viimeksi 25 April 2013).

aikana saa poistaa Itävallasta.¹⁷⁶ Sisäministeriö on vuodesta 2009 lähtien toteuttanut erityisiä palautumis- ja sopeutumisohjelmia, joiden tavoitteena on tarjota taloudellista tukea ja neuvontaa ihmiskaupan uhreille. Lisäksi LEFÖ-IBF -järjestöllä on meneillään projekti, jonka tarkoituksena on luoda uusia laatustandardeja, kuten periaatteet ohjaamaan vapaaehtoista paluuta, tehokas riskiarvio, joka perustuu henkilön yksilölliseen kertomukseen sekä velvollisuus huomioida kaikki yksilölliset haavoittuvuudet.¹⁷⁷

Drehscheibe-keskus on kehittänyt mallin alaikäisten uhrien kotiuttamiseen. Lisäksi keskus on yhteistyössä viranomaisten ja nuorten hyvinvointilaitosten kanssa kehittänyt mallin alaikäisten uhrien palauttamisesta erityisesti Bulgariaan, Romaniaan sekä joihinkin Itä-Euroopan EU:n ulkopuolisiin maihin. Tämän mallin mukaan jokaista kotiutettua lasta valvotaan yksilöllisesti, mikä mahdollistaa tuen ja avun antamisen lapselle myös paluun jälkeen.¹⁷⁸ Sisäministeriö aloitti yhdessä IOM:n kanssa yhteistyön Moldovan kanssa moldovalaisten alaikäisten ja nuorten aikuisten vapaaehtoiseen avustettuun palautumiseen ja uudelleenintegraatioon liittyen, painottaen erityisesti ihmiskaupan ehkäisyä. Projektin rahoittavat Itävallan sisäministeriö ja Euroopan palauttamisrahasto. Projektin kesto on 01.07.2012-30.06.2013. Lasten oikeuksien sopimuksen huomioon ottaen projekti tarjoaa räätälöityä kuntoutusta ja apua kotiutumiseen alaikäisille tai nuorille aikuisille, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi sekä haavoittuville yksilöille, jotka palaavat Moldovan tasavaltaan Itävallasta. Näiden aputoimenpiteiden tarkoituksena on madaltaa yksilöiden riskiä joutua uudestaan ihmiskaupan kohteiksi.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at p. 26.

¹⁷⁷ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at p. 29.

¹⁷⁸ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (15 September 2011)10, at p. 30.

¹⁷⁹ European Commission Website, 'Austria', <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Austria>> (vierailtu viimeksi 25 April 2013).

5 Luxembourg

5.1 Maan tausta

Luxembourgin ihmiskaupan vastaisella toiminnalla on kolme päätavoitetta: ihmiskaupan torjuminen, ihmiskaupan uhrien avustaminen ja voimaannuttaminen sekä ihmiskauppaan osallistuneiden rikollisten syyttäminen. Luxembourg on ihmiskaupan kohdemaana, jossa tunnistetut ihmiskaupan uhrit ovat olleet seksuaalisesti hyväksikäytettyjä naisia Nigeriasta, Ukrainasta, Brasiliasta, Romaniasta ja Bulgariasta. Tähän mennessä Luxembourgiassa on tunnistettu vain yksi työvoimana hyväksikäytetty ihmiskaupan uhri.¹⁸⁰

5.2 Lainsäädäntö

Ihmiskauppa on kriminalisoitu Luxembourgin rikoslaissa. 31 päivänä toukokuuta 1999 annettu laki lisäsi rikoslakiin uuden luvun.¹⁸¹ Rikoslaki erottaa ihmiskaupan ihmisten salakuljetuksesta ja laittomasta maahanmuutosta. Modifioidun 379 artiklan mukaan kiellettyä on ihmiskauppa seksuaaliseen hyväksikäyttöön sekä alaikäisten ihmiskauppa. Lisäksi rikoslaki ulottaa ihmiskaupan määritelmän koskemaan myös ihmiskauppaa pakkotyöhön ja hyväksikäyttöön rikollisessa toiminnassa sekä elinkaupassa.¹⁸²

Luxembourgiassa on erityinen laki ihmiskaupan uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta, nimittäin 8 toukokuuta 2009 annettu laki uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta.¹⁸³ Sen 1 artikla määrittelee ihmiskaupan uhrin tällä tavalla:

” toute personne physique qui peut être considérée sur base d'indices comme une victime présumée de la traite des êtres humains.”¹⁸⁴

Lain 2 artikla taas säättää ihmiskaupan uhrille tarjottavasta avusta ja tuesta seuraavasti:

Mesures d'assistance et de protection des victimes

¹⁸⁰ European Commission Website, 'Luxembourg', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNDT!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁸¹ Loi du 31 mai 1999 visant à renforcer les mesures contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

¹⁸² European Commission Website, 'Belgium', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNDT!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁸³ Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

¹⁸⁴ Art. 1, Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

(1) En vue de leur rétablissement physique, psychologique et social, les victimes se voient accorder:

- a) un hébergement, une assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique, selon leurs besoins;
- b) une assistance linguistique, le cas échéant;
- c) une assistance judiciaire conformément aux conditions de la législation afférente.

(2) L'assistance financière peut être accordée pour des motifs réels et sérieux tenant au rétablissement physique, psychologique ou social de la victime.

(3) La victime citoyenne de l'Union européenne ou assimilée, bénéficiaire d'une assistance financière, est censée remplir la condition visée à l'article 6 (1) point 2 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

(4) Un règlement grand-ducal précise les conditions et détermine les modalités d'application des paragraphes (1) point a) et (2) ci-dessus.¹⁸⁵

Lisäksi EMN-kyselyyn antamansa vastauksen perusteella Luxembourg valmistelee lakia direktiivin 2011/36/EC implementoinniksi.¹⁸⁶

Muut lait, jotka liittyvät ihmiskaupan uhrien avustamiseen, ovat 29. elokuuta 2008 annettu laki henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja maahanmuutosta,¹⁸⁷ josta löytyvät säännökset uhrien harkinta-ajasta ja oleskeluluvasta sekä 13. maaliskuuta 2009 annettu laki koskien ihmiskauppaa.¹⁸⁸

5.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Luxembourgilla ei ole varsinaista kansallista ihmiskauppaa koskevaa koordinoitiviranomaista.¹⁸⁹ Ihmiskaupan vastaista toimintaa ja tätä toimintaa koskevaa politiikkaa koordinoidaan siis ad hoc –pohjalta.¹⁹⁰ Tasa-arvoministeriö kuitenkin toimii käytännössä koordinointielimenä, sillä se valitsee yhdistykset, joilla on oikeus avustaa ihmiskaupan uhreja. Se tekee tämän käytännössä solmimalla sopimuksen hyväksymiensä yhdistysten kanssa. Nämä yhdistykset vastaavat tämän jälkeen käytännössä uhrien avustamisesta.

¹⁸⁵ Art. 2, Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

¹⁸⁶ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013. Ks. myös Ministry of Foreign Affairs, Rapport sur l'état de transposition des directives européennes (État des lieux au 10 mai 2012), 29.

¹⁸⁷ Loi du 20 août 2009 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁸⁸ Loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains.

¹⁸⁹ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

¹⁹⁰ European Commission Website, 'Luxembourg', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNdt!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

Luxembourgilla on myös epämuodollinen ministeriöiden välinen komitea, joka koordinoi ihmiskaupan torjumista ja kontrolloimista koskevia toimia ja ihmiskaupan vastaista toimintaa. Ihmiskaupan osalta toimivaltaiset ministeriöt ovat sisäministeriö, joka vastaa uhrien tunnistamisesta, suojelemisesta ja seurannan koordinoinnista; oikeusministeriö, joka vastaa syyttämisestä; tasa-arvoministeriö, joka vastaa uhrien avustamisen koordinoinnista sekä turvallisuudesta ja suojelemisesta; sekä ulkoministeriö, joka vastaa 29. elokuuta 2008 annetun lain henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja maahanmuutosta soveltamisesta. Tämä laki säätelee muun muassa harkinta-aikaa ja oleskelulupaa.¹⁹¹

On todennäköistä, että Luxembourgin ihmiskauppaa koskeva koordinointisysteemi muuttuu lähitulevaisuudessa, sillä 8. toukokuuta 2009 annettu laki sisältää ihmiskaupan uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta¹⁹² ehdotuksen ihmiskaupan valvonnasta vastuussa olevan komitean perustamista. Ennen komitean perustamista Luxembourgin parlamentin on kuitenkin hyväksyttävä komitean tehtäviä ja rakennetta koskeva erillinen lainsäädäntö.¹⁹³

Kun komitea on perustettu, se on vastuussa ihmiskaupan torjumisen ja valvonnan koordinoimista säätelevien mekanismien perustamisesta. Se tulee myös keräämään ja analysoimaan tietoja, valvomaan ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön implementoimista ja arvioimaan näiden säännösten toteuttamista. Komitea tulee koostumaan relevanttien viranomaisten, uhrien auttamispalveluiden ja Luxembourgin hyväksymien yhdistysten edustajista.¹⁹⁴

5.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta annetun lain 1 artiklan mukaan ihmiskaupan uhri on kuka tahansa henkilö, jonka voidaan siihen viittaavien merkkien perusteella olettaa joutuneen ihmiskaupparikoksen kohteeksi.¹⁹⁵

¹⁹¹ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

¹⁹² Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

¹⁹³ European Commission Website, 'Luxembourg', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNDDT!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁹⁴ European Commission Website, 'Luxembourg', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNDDT!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁹⁵ Art. 1, Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013; European Commission Website, 'Luxembourg' <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNDDT!-637572467?country=Luxembourg>.

Mitkä tahansa viranomaiset, organisaatiot ja yksityiset henkilöt voivat havaita mahdollisen ihmiskaupan uhrin Luxembourgissa. Mahdollinen uhri havaitaan joko hänen omasta aloitteestaan tai sellaisen todistusaineiston pohjalta, joka antaa olettaa, että tapaus voi liittyä ihmiskauppaan. Poliisi on kuitenkin ainoa viranomainen, joka voi varsinaisesti tunnistaa henkilön mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi. Tässäkään tapauksessa ei ole tarpeen, että henkilö antaa lausunnon, jossa hän väittää olevansa uhri, vaan ihmiskauppaan viittaava todistusaineisto riittää.¹⁹⁶ Poliisin on em. lain 6 artiklan mukaan järjestettävä välittömästi uhrille pääsy avustuspalveluihin ja kerrottava tälle tämän vaihtoehtoista ja oikeuksista:

Lorsque la Police dispose d'indices qu'une personne est victime, elle en prévient dans les meilleurs délais un service d'assistance et met celui-ci en mesure de prendre contact avec elle dans le plus court délai. Sans préjudice des informations visées à l'article 92 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la Police informe la victime sur les différentes possibilités de se constituer partie civile et sur le déroulement de la procédure pénale.¹⁹⁷

Virallisen uhrin statuksen myöntää syyttäjä.

5.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Luxembourgin hallitus ei ole perustanut virallista referenssimekanismia.¹⁹⁸ Ihmiskaupan uhreilla on oikeus 90 vuorokauden harkinta-aikaan, jonka tarkoituksena on antaa uhreille mahdollisuus toipua ja harkita tulevaisuuttaan. Harkinta-ajan aikana uhrit ovat oikeutettuja valtion rahoittamien yhdistysten tarjoamaan apuun ja suojeluun. Harkinta-ajan myöntäminen ei riipu uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa, vaikka viranomaiset kannustavatkin uhreja osallistumaan ihmiskaupparikoksen tutkimiseen ja syyttämiseen. Ei ole myöskään välttämätöntä, että uhri ilmoittaa heti olevansa uhri. Tähän viittaava todistusaineisto riittää. On kuitenkin tärkeää huomata, että jos poliisi ei ole tunnistanut henkilöä ihmiskaupan uhriksi, tämä ei pääse käsiksi uhreille tarjottavaan apuun.¹⁹⁹

Jos kolmannen valtion kansalainen kieltäytyy osallistumasta rikoksen selvittämiseen harkinta-ajan jälkeen, hänet palautetaan alkuperämaahan. Jos uhri kuitenkin on yhteistyöhaluinen, ministeriö myöntää tälle oleskeluluvan kuudeksi kuukaudeksi, jos

¹⁹⁶ EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012; United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report 2012, Luxembourg.

¹⁹⁷ Art. 6, Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

¹⁹⁸ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013; European Commission Website, 'Luxembourg' <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNdt!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

¹⁹⁹ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013; European Commission Website, 'Luxembourg' <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action;jsessionid=tZmTPbGGqSvs4VtCqjvB9mSXP3yjpgfM2FPJ0qPVCT7kskrL7FNdt!-637572467?country=Luxembourg> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

seuraavat ehdot täyttyvät: uhri nostaa kanteen tai todistaa hänet ihmiskaupanneita henkilöitä tai järjestöä vastaan; uhrin fyysistä läsnäoloa vaaditaan rikoksen tutkimiseksi tai syyttämiseksi; uhri on katkaissut kaikki yhteydet hänet ihmiskaupanneisiin tahoihin; uhri ei ole vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.²⁰⁰

Oleskelulupa voidaan myöntää jo ennen harkinta-ajan päättymistä henkilölle, joka oli nostanut kanteen tai todistanut hänet ihmiskaupanneita henkilöitä vastaan. Lupa on uudistettavissa uudeksi kuuden kuukauden ajanjaksoksi, jos yllä mainitut kriteerit edelleen täyttyvät.²⁰¹ Oleskeluluvan umpeutuessa ministeri voi myöntää henkilölle uuden luvan erityisen painavien humanitaaristen syiden perusteella.²⁰² Se myönnetään korkeintaan kolmeksi vuodeksi ja voidaan uudistaa pyynnön perusteella.²⁰³

Hallitus ei tarjoa pitkäaikaista suojaa tai muuta tukea asumiseen ihmiskaupan uhreille. Luxembourg jatkoi kuitenkin vuonna 2009 rahoitustaan kahdelle kansalaisjärjestölle, jotka tarjoavat palveluita hädässä oleville naisille ja naispuolisille ihmiskaupan uhreille. Uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta annetun lain 2 artiklassa säädetään ihmiskaupan uhrille tarjottavasta avusta ja tuesta seuraavasti:

Mesures d'assistance et de protection des victimes

(1) En vue de leur rétablissement physique, psychologique et social, les victimes se voient accorder:

- a) un hébergement, une assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique, selon leurs besoins;
- b) une assistance linguistique, le cas échéant;
- c) une assistance judiciaire conformément aux conditions de la législation afférente.

(2) L'assistance financière peut être accordée pour des motifs réels et sérieux tenant au rétablissement physique, psychologique ou social de la victime.

(3) La victime citoyenne de l'Union européenne ou assimilée, bénéficiaire d'une assistance financière, est censée remplir la condition visée à l'article 6 (1) point 2 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

(4) Un règlement grand-ducal précise les conditions et détermine les modalités d'application des paragraphes (1) point a) et (2) ci-dessus.²⁰⁴

Yhdysvaltain vuoden 2012 ihmiskaupparaportin mukaan Luxembourgin parlamentti ei kuitenkaan ollut vielä hyväksynyt vuoden 2009 lain säännösten implementointia, minkä johdosta kansalaisjärjestöt eivät hyötäneet vielä millään tavalla tuon lain tarkemmista säännöksistä.²⁰⁵ Uhrien avustaminen koostuu koko uhrien avustamisprosessin ajan sosiaali-, hyvinvointi- ja koulutusavusta, materiaalisesta ja taloudellisesta avusta, kielipalveluista ja oikeusavusta. Avustus riippuu uhrien tarpeista, iästä ja sukupuolesta.

²⁰⁰ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

²⁰¹ Art. 95, Loi du 20 août 2009 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

²⁰² Art. 98, Loi du 20 août 2009 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

²⁰³ Art. 79, Loi du 20 août 2009 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

²⁰⁴ Art. 2, Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

²⁰⁵ United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report 2012, Luxembourg; EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012.

6 Norja

6.1 Maan tausta

Norja on ensisijaisesti ihmiskaupan kohdemaana ja vähäisemmässä määrin myös läpikulkumaa.²⁰⁶ Se on perinteisesti keskittynyt torjumaan seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaa ihmiskauppaa.²⁰⁷ Seksipalveluiden ostaminen kiellettiin Norjassa, Ruotsin mallin mukaisesti, vuonna 2008. Aivan kuten Ruotsissa, prostituutiota ei pidetä Norjassakaan rikoksena. Tavoitteena on tällä tavoin suojella prostituutiossa hyväksikäytettyjä henkilöitä ja vähentää ostettavien seksipalveluiden kysyntää. Ihmiskauppaa on kuitenkin käsitelty rikoksena jo ennen seksipalveluiden ostokiellon voimaantuloa.

Vaikka Norja ei ole EU:n jäsen, sen ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö on pitkälti linjassa EU:n normien kanssa. Ensimmäisen kansallisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä lähtien Norja on siirtynyt kohti kaikki ihmiskaupan muodot huomioivaa laajempaa lähestymistapaa. Viime vuosien aikana Norja on kehittänyt lisää koordinaatiomekanismeja, ja täten myös tieto ihmiskaupasta ja ihmiskaupassa hyväksikäytettyjen ihmisten tunnistamiseen liittyvä osaaminen ovat kasvamassa.²⁰⁸ Norjan apujärjestelmässä on kuitenkin edelleen ongelmia: sitä on kritisoitu muun muassa sen ad hoc -luonteesta ja epävakaudesta.²⁰⁹ Myös eri toimijoiden välisessä yhteistyössä on havaittu jonkin verran ongelmia.²¹⁰

6.2 Lainsäädäntö

Ihmiskauppa kriminalisoitiin vuonna 2003 Norjan rikoslaisissa²¹¹ ihmiskauppaa koskevan kasvavan kansainvälisen huomion ja lisääntyvän sääntelyn tuloksena.²¹² Norja keskittyi

²⁰⁶ United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report 2012, Norway, 272.

²⁰⁷ Tämä voidaan nähdä esim. naiskaupan (kvinnehandel) kaltaisten käsitteiden käytössä. Ks. ROSA-projektet, 'Re-establishment, Organizing safe places to stay, Security, Assistance', <www.rosa-help.no/pdf/rosa_english.pdf> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

²⁰⁸ Justis- og politidepartementet, United against human trafficking: the Government's Plan of Action against Human Trafficking (2011–2014), Launched in 2010, 18–21.

²⁰⁹ Krisesentersekretariatet, Challenging the Ad Hoc Norwegian Approach to Eliminate Trafficking in Women, 2009.

²¹⁰ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 137; CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2012, 103; Sähköpostihaastattelu, Maya Brenna Nielsen, tiedonvälittäjä, ROSA, 31.5.2013.

²¹¹ Lov 1902-05-22 nr 10: Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

²¹² Kuten Palermon pöytäkirja. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, opened for signature 15 November 2000, entered into force 25 December 2003, 2237 UNTS 31.

aluksi vain seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan, mutta nykyinen rikoslain 224 § kriminalisoi ihmisten hyväksikäytön ihmiskaupassa monenlaisin perustein. Säännös antaa esimerkkejä ihmiskaupan eri muodoista ja lähtee hyväksikäytön konseptista pikemminkin kuin hyväksikäytön tarkoituksesta. Henkilöä, joka on joutunut hyväksikäytön kohteeksi ihmiskaupparikoksessa, pidetään ihmiskaupan uhrina. Yksiselitteistä ihmiskaupan uhrin määritelmää ei kuitenkaan ole.

Keskeiset lait ja asetukset, jotka sääntelevät ihmiskaupan uhrien statusta ja tunnistamista ja näille tarjottavaa apua ovat laki ulkomaan kansalaisten saapumisesta Norjaan ja heidän oleskelustaan valtakunnassa (ulkomaalaislaki)²¹³, asetus ulkomaan kansalaisten saapumisesta Norjaan ja heidän oleskelustaan valtakunnassa (ulkomaalaisasetus)²¹⁴, laki sosiaalipalveluista työ- ja hyvinvointihallinnossa (sosiaalilaki)²¹⁵, asetus sosiaalipalveluista henkilöille ilman pysyvää asuinpaikkaa Norjassa²¹⁶, laki kunnallisista terveys- ja hoivapalveluista²¹⁷ sekä laki ilmaisesta oikeusavusta²¹⁸. Yksittäistä, erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja heille tarjottavaan apuun ja tukeen liittyvää lakia ei ole.

Ihmiskaupan uhrien oikeus harkinta-aikaan on säädetty ulkomaalaisasetuksen 38 §:n 8-3 momentissa:

§ 8-3. Refleksjonsperiode mv. for ofre for menneskehandel

Når det foreligger holdepunkter for at en utlending som oppholder seg i riket er utsatt for menneskehandel og er innstilt på å motta hjelp og følge opp tiltak som myndighetene tilbyr, kan det innvilges oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter nærmere retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet.

En utlending som har hatt refleksjonsperiode etter første ledd, kan gis ny oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter avsluttet refleksjonsperiode i henhold til retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet. Utlendingsdirektoratet kan også gi retningslinjer om at det kan gis oppholdstillatelse til en utlending som ikke har hatt refleksjonsperiode etter første ledd og om fornyelse av tillatelser.

Oppholdstillatelse etter første og annet ledd forutsetter at utlendingen oppholder seg i riket. Tillatelsen gir ikke rett til ny innreise, med mindre annet er særskilt fastsatt i tillatelsen eller det etter søknad er gitt rett til dette på forhånd. Dersom utreise er foretatt uten at det foreligger tillatelse til ny innreise, kan oppholdstillatelsen tilbakekalles.

²¹³ Lov 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven).

²¹⁴ For 2009-10-15 nr 1286: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften).

²¹⁵ Lov 2009-12-18 nr 131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

²¹⁶ For 2011-12-16 nr 1251: Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.

²¹⁷ Lov 2011-06-24 nr 30: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

²¹⁸ Lov 1980-06-13 nr 35: Lov om fri rettshjelp.

Mindreårige som oppholder seg i Norge, og som er barn av person som nevnt i første eller annet ledd, kan gis oppholdstillatelse med de samme begrensninger som er fastsatt i forelderens tillatelse. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer.

Søknad om oppholdstillatelse etter første og annet ledd og søknad om adgang til ut- og innreise, fremsettes overfor politiet og avgjøres av Utlendingsdirektoratet.

Jos henkilö toimii todistajana ihmiskauppaa koskevassa oikeustapauksessa, voidaan hänelle myöntää oleskelulupa ulkomaalaisasetuksen 38 §:n 8-4 momentin mukaisesti:

§ 8-4. Oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel

En utlending som søker beskyttelse etter å ha avgitt vitneforklaring som fornærmet i en rettsak hvor det er tatt ut tiltale etter straffeloven § 224 (menneskehandel), skal innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, med mindre a) utlendingen fyller vilkårene for beskyttelse etter lovens § 28, eller b) særlige grunner taler mot at tillatelse gis.

Selv om vilkårene for oppholdstillatelse etter første ledd ikke er oppfylt, kan det innvilges oppholdstillatelse til utlending som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet i en sak etter straffeloven § 224 (menneskehandel) eller § 202 første ledd (hallikvirksomhet), dersom det er grunn til å anse at utlendingen på grunn av sin forklaring befinner seg i en like vanskelig situasjon som slik utlending som nevnt i første ledd.

Bestemmelsen om krav til dokumentert identitet i § 8-12, gjelder tilsvarende.

Jos ihmiskaupan uhrille ei myönnetä oleskelulupaa tai harkinta-aikaa yllä mainittujen momenttien mukaisesti, uhrilla on mahdollisuus hakea oleskelulupaa yleisemmällä perusteilla. Niitä ovat vahvat humanitääriset syyt (sterke menneskelige hensyn) tai erityinen yhteys Norjan kuningaskuntaan (særlig tilknytning til riket). Tåstä on säädetty ulkomaalaisasetuksen 38 §:n 8-1 momentissa.

Ihmiskaupan uhrit voivat myös ulkomaalaislain 4 kappaleen 28 ja 30 §:ien mukaan hakea turvapaikkaa ihmiskaupan uhrin statuksellaan. Yksi turvapaikan myöntämisperusteista voi olla erityiseen sosiaaliseen ryhmään kuuluminen (medlemskap i en spesiell sosial gruppe) 28 §:n a kohdan mukaan. Entiset ihmiskaupan uhrit lasketaan 30 §:n c kohdan mukaan yhdeksi näistä ryhmistä:

c) En spesiell sosial gruppe skal særlig anses å omfatte en gruppe mennesker som har et felles kjennetegn ut over faren for å bli forfulgt, og som oppfattes som en gruppe av samfunnet. Det felles kjennetegnet kan være iboende eller av andre grunner uforanderlig, eller for øvrig utgjøres av en væremåte eller en overbevisning som er så grunnleggende for identitet, samvittighet eller utøvelse av menneskerettigheter at et menneske ikke kan forventes å oppgi den. Tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe.

Sosiaalipalveluista henkilöille ilman pysyvää asuinpaikkaa annetun asetuksen 1 § antaa ihmiskaupan uhreille, joille on myönnetty oleskelulupa tai harkinta-aika, oikeuden

nauttia samoista sosiaalipalveluista kuin Norjan kansalaiset tai henkilöt, joilla on virallinen asuinpaikka maassa:

§ 1. Personer som har lovlig opphold, men ikke bopel i riket

Personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.

Hvis en person som nevnt i første ledd ikke kan sørge for sitt livsopphold, har vedkommende rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven. Hjelp gis inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet.

Første og andre ledd gjelder ikke dersom annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommendes hjemland, eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner. Særlig aktuelle er EØS- avtalen og Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester.

Første og andre ledd gjelder ikke antatte ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd (refleksjonsperiode mv.), eller personer som har rett til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold er til behandling hos utlendingsmyndighetene, ved norsk domstol eller hos internasjonalt klageorgan som Norge har anerkjent.

Sosiaali- ja terveystalvetut määritellään tarkemmin sosiaalilaissa ja laissa kunnallisista terveystalvet- ja hoivapalveluista. Näissä laeissa ei kuitenkaan ole erityistä ihmiskaupan uhreja koskevaa sääntelyä. Laki ilmaisesta oikeusavusta antaa oikeus- ja poliisiministeriölle (Justis- og politidepartementet) oikeuden tarkentaa, miten ilmainen oikeusapu toteutetaan.

6.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Päävastuu ihmiskaupan vastaisen työn koordinoinnista ja valvonnasta sekä kansallisen toimintasuunnitelman toimeenpanosta on ollut Norjan oikeus- ja poliisiministeriöllä vuodesta 2003.²¹⁹ Norjalla ei ole kansallista raportiojaa tai muuta vastaavaa mekanismia.²²⁰ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta ei ole säädetty laissa ja

²¹⁹ Justis- og politidepartementet, United against human trafficking: the Government's Plan of Action against Human Trafficking (2011–2014), Launched in 2010.

²²⁰ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 132.

lisäksi järjestelmää on kritisoitu selkeän rakenteen, tehokkuuden ja vakaan pohjan puuttumisesta.²²¹

Nykyinen kansallinen suunnitelma kattaa viiden vuoden ajanjakson vuodesta 2011 vuoteen 2014.²²² Oikeus- ja poliisiministeriön vanhempi neuvonantaja toimii ministeriöiden ihmiskaupan vastaisen toiminnan pääkoordinaattorina. Virastojen välistä toimintaa johtaa ministeriöiden välinen komissio, joka perustettiin 2003 ja koostuu kuuden ministeriön edustajista.²²³ Ihmiskaupan uhrien koordinaatioyksikkö (KOM, Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel), joka perustettiin pilottiprojektina 2006 ja jota hallinnoi poliisihallitus, koordinoi paikallisten viranomaisten työtä.²²⁴ Paikallisilla viranomaisilla, erityisesti kunnan viranomaisilla, on paljon vastuuta. Heillä ei kuitenkaan aina ole kaikkea tarvittavaa tietoa.²²⁵ Kunnallisella tasolla toimii myös paikallisia koordinaatioyksiköjä.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Norjassa on ero mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistamisen ja uhristatuksen vahvistamisen välillä. Mahdollisen uhrin voi tunnistaa mikä tai kuka tahansa osallinen, eikä se ole sinänsä virallinen prosessi. Uhristatuksen voivat taas vahvistaa ainoastaan tietyt valtion toimijat: poliisi, syyttäväviranomaiset, maahanmuuttoviranomaiset tai, jos ihmiskaupan uhri on alle 18-vuotias, lastensuojeluviranomaiset. Näiden toimijoiden ei tarvitse tulla samaan johtopäätökseen siitä, voidaanko henkilöä pitää ihmiskaupan uhrina vai ei.²²⁶ Ulkomaalaishallinnosta vastuullisena Norjan ulkomaalaisvirastolla (UDI) on myös tärkeä osa potentiaalisten ihmiskaupan uhrien identifikaatiossa ja

²²¹ CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2012, 105–107.

²²² Justis- og politidepartementet, United against human trafficking: the Government's Plan of Action against Human Trafficking (2011–2014), Launched in 2010. Ensimmäinen ihmiskaupanvastainen kansallinen toimintasuunnitelma käynnistettiin 2003. Tässä ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa perinteinen lähestymistapa ihmiskauppaan seksuaalisen hyväksikäytön näkökulmasta on ilmeinen; Justis- og politidepartementet, Norway's Plan of Action for Combating Trafficking in Women and Children (2003 – 2005), Launched in 2003.

²²³ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 129.

²²⁴ KOM on monien järjestöjen mielestä toiminut hyvin, mutta vielä löytyy tarvetta tietyille toimenpiteille, mm. prosessien standardisoinnille; Sähköposti- ja skypehaastattelu, Therese Abrahamsen, IOM Vulnerable Groups projektinkoordinoija, IOM Oslo, 29.5.2013.

²²⁵ Politiet, KOM, 'National Coordinating Unit for Victims of Trafficking – Norway', <traccc.gmu.edu/pdfs/resources/COE%2002.12.pdf> (viimeksi vierailtu 14.8.2013). Kuitenkin tätä ad hoc –ratkaisua ihmiskauppaan liittyvään ongelmaan on kritisoitu, kts. Krisesentersekretariaet, Challenging the Ad Hoc Norwegian Approach to Eliminate Trafficking in Women, 2009.

²²⁶ KOM, Guide to – Identification of Possible Victims of Trafficking, 2008, 8. Ks. myös KOM, Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012, 22.

tunnistamisessa. UDI tuottaa sitovia ja ohjaavia joukkokirjeitä ihmiskaupan uhrien tunnistamisprosessista.²²⁷

Ihmiskaupan uhreja mahdollisesti kohtaaville tahoille annetaan koulutusta tarkoituksena tehostaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista. Koordinaatioyksikkö KOM on vuodesta 2009 lähtien järjestänyt vuosittaisia tunnistamisseminaareja, jotka on suunnattu kaikille ammattiryhmille, jotka voivat työssään kohdata mahdollisia ihmiskaupan uhreja.²²⁸ KOM on myös vuonna 2008 tehnyt eri toimijoiden käyttöön sopivan tunnistamisoppaan.²²⁹ Vastaanottokeskuksissa työskentelevät sosiaalityöntekijät saavat koulutusta ihmiskauppaan liittyen ja UDI on kehittänyt tarkat ohjeet turvapaikkahaastatteluihin mahdollisten ihmiskaupan uhrien kanssa.²³⁰ Poliisilla on myös ihmiskaupan torjuntaa liittyvän erityisen harjoituksen ja -koulutuksen saaneet erikoisjoukot, nimeltään STOP ja Exit.²³¹

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Vastuu avun ja tuen tarjoamisesta ihmiskaupan uhreille määräytyy henkilön maahanmuuttajastatuksen mukaan. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneet turvapaikanhakijat voivat saada apua ja tukea joko ROSA-projektin²³² tai UDI:n vastaanottokeskusten kautta. Apu tarjotaan yhteistyössä erikoistuneiden toimijoiden, pääasiassa Pelastusarmeijan ja Punaisen Ristin kaltaisten kansalaisjärjestöjen, mutta myös esimerkiksi kirkon kanssa.²³³ Uhrien oikeuksien suojaamiseksi UDI:n kanssa toimiville instansseille on asetettu erityiset standardit.²³⁴ Norjan lainsäädännön mukaan Norjassa

²²⁷ Tärkeimpiä joukkokirjeitä ihmiskaupan uhreiksi tunnistettuja henkilöitä koskien ovat Utledningsdirektoratet, Utledningsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel, Rundskriv RS 2011-007, sen liitteet Utledningsdirektoratet, Veiledning for samtale med mulige ofre for menneskehandel, Rundskriv RS 2011-007V1, sekä Utledningsdirektoratet, Krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølgingen av mulige ofre, Rundskriv RS 2011-006.

²²⁸ KOM, Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012, 10.

²²⁹ KOM, Guide to – Identification of Possible Victims of Trafficking, 2008. Ks. myös GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, (2013)5, 7 May 2013, 31.

²³⁰ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 40.

²³¹ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 129–131.

²³² ROSA-projekti on ihmiskaupan uhrien auttamisprojekti. Se tarjoaa apua erityisesti naisille (ja jonkin verran myös lapsille). ROSA-projekti käynnistettiin Kriesentersektariatetin toimesta tammikuussa 2005 Norjan ensimmäisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman implementoinnin yhteydessä. ROSAlla on puhelinpalvelu hätätilanteita ja tiedotusta varten ja se tarjoaa apua ja tietoa valtiolle, yhdistyksille ja juristeille ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä. ROSA-projekti saa rahoitusta oikeus- ja poliisiministeriöltä. Ks. ROSA-projektet, 'Re-establishment, Organizing safe places to stay, Security, Assistance' <www.rosa-help.no/pdf/rosa_english.pdf> (vierailtu viimeksi 14.8.2013); Sähköpostihaastattelu, Maya Brenna Nielsen, tiedonvälittäjä, ROSA, 31.5.2013.

²³³ KOM, Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012, 11.

²³⁴ Vaatimukset näille erikoistuneille toimijoille on täsmennetty. Ks. Utledningsdirektoratet, Krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølgingen av mulige ofre, Rundskriv RS 2011-006.

tukea ja apua oleskeluluvalla (määräaikaisella tai pysyvällä) asuville sekä EU:n ja Norjan kansalaisille tarjoavat kunnat, erityisesti paikalliset sosiaaliviranomaiset.²³⁵

6.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Koska ihmiskaupan uhrin aseman vahvistamisen voi Norjassa suorittaa usea toimija, on tärkeää pitää mielessä, että tämän erityispiirteen pitäisi pikemmin nopeuttaa tunnistusprosessia kuin viivyttää sitä. Jos ihmiskaupan uhri on myös laitton maahanmuuttaja, tulisi uhrin status huomioida erityisesti. Päätös maastakarkotuksesta tai maahantulon kieltämisestä on kuitenkin vahvasti yhteydessä poliisin tutkinnallisiin tarpeisiin sekä humanitaarisiin ja ihmisoikeuksiin liittyviin seikkoihin, esimerkiksi lasten oikeuksiin.²³⁶ Maahanmuuttaja, jolla ei ole henkilöllisyystodistusta tai jonka epäillään antavan väärää tietoa, voidaan pidättää ulkomaalaislain 106-106a §:n mukaisesti, jos on olemassa perusteet epäillä, että hänen tavoitteenaan on välttää muuttokäskey tai jos hän ei noudata maahantulo- tai maassaolosääntöjä. Säännökset maahanmuuttajien vastaanottokeskuksissa pidättämisen perusteista on määritelty tarkemmin ulkomaalaislain 107 §:ssä.²³⁷

Norjassa tunnistamisprosessia ei ole tiukasti jaettu oletetun uhrin, mahdollisen uhrin ja virallisesti tunnistetun uhrin vaiheisiin sillä tavoin kuin Euroopan muuttoliikeverkosto on vaiheet kuvannut.²³⁸ Norjan järjestelmässä uhrin virallinen tunnistaminen on vähemmän tärkeää kuin monissa muissa maissa. Tärkeimmät vaiheet tunnistamisprosessissa ovat oletetun uhrin tunnistaminen sekä poliisin²³⁹ tai syyttäväviranomaisten, maahanmuuttoviranomaisten (pääasiassa UDI vastaanottokeskuksissa) tai lastensuojeluviranomaisten potentiaalisen uhrin statuksen vahvistus.²⁴⁰

Oletetun ihmiskaupan uhrin voivat periaatteessa tunnistaa kaikki virastot, organisaatiot ja yksilöt, jotka epäilevät, että henkilö saattaa olla ihmiskaupan uhri. Myös uhrin itse

²³⁵ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 40.

²³⁶ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 41.

²³⁷ Global Detention Project, 'Norway Detention Profile', www.globaldetentionproject.org/countries/europe/norway/introduction.html (vierailtu viimeksi 14.8.2013). Euroopan neuvosto tutki Trandum vastaanottokeskuksen Norjassa. Olosuhteet vastaanottokeskuksessa olivat yleisesti ottaen hyvät, kuitenkin jotain ongelmia keskuksessa esiintyi liittyen esim. salassapitomenettelyihin; Council of Europe, Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT 2011/70, 11 November 2011, 14–16.

²³⁸ EMN, Third Focused Study 2013 – Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures – Common Template, 11 April 2013, 5–12.

²³⁹ Poliisin roolia tunnistamisprosessissa on kritisoitu mm. vapaaehtoisjärjestöjen toimesta. Poliisit tekevät usein henkilötodistus- ja toimeentulotarkastuksia mm. nigerialaisten naisten kohdalla, mikä usein johtaa karkotuksiin; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, (2013)5, 7 May 2013, 33.

²⁴⁰ KOM, Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012, 22. Ks. myös EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012, 20–21.

voivat tehdä tämän. On kuitenkin tärkeää muistaa, että ihmiskaupan uhrin ei tarvitse tunnistaa itseään ihmiskaupan uhriksi saadakseen vahvistuksen mahdollisen ihmiskaupan uhrin statukselleen.²⁴¹ Vähintään yhden toimivaltaisen viranomaisen täytyy vahvistaa, että henkilö saattaa olla ihmiskaupan uhri, jotta tämä saa mahdollisen uhrin statuksen. Norjan järjestelmässä ei kuitenkaan ole omaksuttu yleisiä kriteerejä tälle vahvistamiselle.²⁴² Toimivaltaisen viranomaisen mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi vahvistama henkilö on oikeutettu ihmiskaupan uhreille tarjottuihin apu- ja tukimekanismeihin.²⁴³

Kriteerit mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi tunnistamiselle eivät ole vakiintuneet. UDI:n joukkokirjeessä on todettu, että toimivaltaisen viranomaisen tulee kartoittaa yksilön tilanne huolellisesti. Niin tehdessään tunnistamisesta vastuussa olevan viranomaisen tulisi tutkia, onko oletettua uhria hyväksikäytetty ihmiskaupassa ja onko hän suojelun tarpeessa (ja jos on niin minkälaisen suojelun). Tilanteen kartoitus tehdään keskustelemalla uhrin kanssa tai kuulemalla ihmiskaupan uhria. Tarvittaessa kentällä toimivat eri tahot, kuten lastensuojeluviranomaiset, Pro Sentret tai ROSA-projekti, voivat tarjota tutkivalle viranomaiselle tietoa oletetusta uhrista. Se, miten pitkälle tutkinta jatkuu, riippuu tutkivasta viranomaisesta. Ainoat muodolliset edellytykset ovat, että ihmiskaupan mahdollisuudesta tapauksessa on keskusteltava oletetun uhrin kanssa ja että tälle tarjotussa informaatioissa pitäisi viitata lakimääräisiin viranomaisiin, esimerkiksi lastensuojeluviranomaisiin.²⁴⁴

Koska Norjalla ei ole muodollista ihmiskaupan uhrien tunnistusmenettelyä, on tunnistamisprosessi saatettu loppuun, kun toimivaltainen osallinen on vahvistanut henkilön ihmiskaupan uhriksi. Toinen kriteeri tunnistamisprosessin päättymiselle voisi olla täytäntöönpanokelpoisen tuomion antaminen ihmiskaupparikokseen syyllistyneelle henkilölle.²⁴⁵

²⁴¹ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 34–37.

²⁴² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, (2013)5, 7 May 2013, 5, 34.

²⁴³ KOM, Rapport fra Koordineringsenheden for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012, 22. Ks myös EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012, 20–21.

²⁴⁴ Utledingsdirektoratet, Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel, Rundskriv RS 2011-007, 4.3. Prosedyre for å identifisere. Ohjeista oletetun uhrin kanssa keskusteluun/ oletetun uhrin kuulemiseen, katso Utledningsdirektoratet, Veiledning for samtale med mulige ofre for menneskehandel, Rundskriv RS 2011-007V1.

EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 41; Sähköposti- ja skypehaastattelu, Therese Abrahamsen, IOM Vulnerable Groups projektinkoordinoija, IOM Oslo, 29.5.2013.

²⁴⁵ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 41; Sähköposti- ja skypehaastattelu, Therese Abrahamsen, IOM Vulnerable Groups projektinkoordinoija, IOM Oslo, 29.5.2013.

6.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Kun henkilön asema potentiaalisena ihmiskaupan uhrina on vahvistettu, hän on oikeutettu useisiin erilaisiin apu- ja tukipalveluihin, riippuen henkilön tarpeista. Näitä palveluita ovat mm. ilmainen oikeusapu, harkinta-aika, turvallinen paikka asua, terveydenhuolto, turvakotipalvelut, taloudellinen tuki elinkuluihin, erilaiset aktiviteetit, työ kuntoutus, yksilöllisesti toteutettu seuranta sosiaalipalveluiden tai maahanmuuttoviranomaisten toimesta sekä apu turvalliseen paluuseen kotimaahan ja uudelleen asettumiseen kotimaahan yhteistyössä IOM:n kanssa. Kaikki ihmiskaupan alaikäiset uhrit ovat oikeutettuja samoihin oikeuksiin kuin muut Norjassa asuvat lapset. Nämä oikeudet ovat lähtökohtaisesti riippumattomia yhteistyöstä viranomaisten kanssa, mutta käytännössä tämän periaatteen soveltamisessa ilmenee ongelmia.²⁴⁶

Jos ihmiskaupan uhri on alle 18-vuotias, hänet voidaan pakottaa hyväksymään viranomaisten apu- ja tukipalvelut. Näin ei voida tehdä, jos uhri on täyttänyt 18 vuotta, mutta eri viranomaiset ja organisaatiot voivat kuitenkin kannustaa mahdollista uhria hyväksymään avun sekä varmistaa, että hän saa tiedon oikeuksistaan.²⁴⁷ Viranomaisten toteuttama seuranta tulisi toteuttaa uhrin erityisten ja yksilöllisten tarpeiden mukaan.²⁴⁸ Kuten on aiemmin todettu, avun ja tuen tarjoamisesta vastuullinen elin määräytyy ihmiskaupan uhrin maahanmuuttajastatuksen mukaan.

Turvakotipalveluita ihmiskaupan uhreille tarjoavat joko UDI, ROSA-projekti tai kunnalliset sosiaalipalvelut. Suojan saanti on siis riippuvainen tulkinnasta ja vastuussa olevan elimen käytännöstä. Järjestelmä onkin saanut osakseen kritiikkiä, sillä monet uhrit on esimerkiksi asutettu turvakoteihin, jotka eivät ole erikoistuneet ihmiskauppaan ja joissa työntekijöillä ei taten ole riittävästi tietoa ihmiskaupasta ja joissa uhrit ovat jopa kohdanneet rasistisia asenteita henkilökunnan taholta. Jotkut turvakodit ovat kuitenkin erikoistuneet ihmiskaupan uhreihin (esim. ROSA-projektin tarjoamat turvakodit sekä Laura's House). Uhrien riittävän hoidon varmistamiseksi olisi tärkeää luoda järjestelmä, jossa osaaminen olisi keskitetty. Majoituspalvelut ovat myös suuressa määrin keskittyneet ihmiskaupassa seksuaalisesti hyväksikäytettyihin naisuhreihin, muiden

²⁴⁶ KOM, Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, (2013)5, 7 May 2013, 34; Sähköposti- ja skypehaastattelu, Therese Abrahamsen, IOM Vulnerable Groups projektinkoordinoija, IOM Oslo, 29.5.2013; Sähköpostihaastattelu, Maya Brenna Nielsen, tiedonvälittäjä, ROSA, 31.5.2013.

²⁴⁷ KOM, Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2011, juli 2012, 22. Ks. myös EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012, 20–21.

²⁴⁸ KOM, Guide to – Identification of Possible Victims of Trafficking, 2008, 8.

ihmiskaupan uhrien jäädessä vähemmälle huomiolle.²⁴⁹ Nykyinen turvakotijärjestelmä on levittäytynyt ympäri maata ja koostuu yhteensä 19 erilaisesta kriisikeskuksesta.²⁵⁰

Kuten yllä todettiin, ihmiskaupan uhri voi Norjassa valita, hakeeko harkinta-aikaa, oleskelulupaa ihmiskaupan uhrin/todistajan asemansa perusteella, vai turvapaikkaa. Vaihtoehtojen moninaisuus ei välttämättä kuitenkaan ole uhrin edun mukaista, vaan voi aiheuttaa hämmennystä. Yksi suurimmista ihmiskaupan uhrien kohtaamista ongelmista on eri systeemien erot Norjassa asumisen laillisissa perusteissa, sillä turvapaikkahakemus tulee vetää pois, jos henkilö hakee harkinta-aikaa.²⁵¹ Toinen ongelma on ulkomaalaislain kapea ja monimutkainen soveltaminen, joka käytännössä usein johtaa siihen, että ihmiskaupan uhrin, joilla ei ole lainvalvontaviranomaisten avustusta, jäävät suurilta osin apu- ja tukikoneiston ulkopuolelle ja heidät karkotetaan.²⁵²

Norjassa mahdollisille ihmiskaupan uhreille tarjottava harkinta-aika on pituudeltaan kuusi kuukautta. Sen myöntää UDI. Kansainvälisessä vertailussa Norjassa ihmiskaupan uhreille tarjottu harkinta-aika on varsin pitkä.²⁵³ Harkinta-ajan tarkoitus Norjassa on antaa uhrille aikaa päättää, tahtooko hän osallistua rikoksen tutkintaan ja viranomaismenettelyyn sekä katkaista yhteydet aikaisempaan ihmiskauppaympäristöön. Norjan harkinta-ajan pituus on saanut sekä positiivista että negatiivista palautetta. Kielteinen palaute tulee pääasiassa poliisilta, joka pitää pitkää harkinta-aikaa vahingollisena tutkintaprosessille, koska uhri antaa usein tietonsa poliisille vasta myöhemmässä vaiheessa tutkintaa. Näin ollen tieto voi olla tässä vaiheessa jo vanhentunutta.²⁵⁴ Harkinta-ajan aikana mahdollinen uhri on oikeutettu käymään töissä. Harkinta-aikaa ei voi uusida tai jatkaa ja se ei muodosta perustetta pysyvälle oleskeluluvalla tai perheen yhdistämiselle. Ihmiskaupan uhriksi joutuneille alaikäisille

²⁴⁹ Krisesentersekretariat, Challenging the Ad Hoc Norwegian Approach to Eliminate Trafficking in Women, 18–19; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, (2013)5, 7 May 2013, 35.

²⁵⁰ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 36.

²⁵¹ Justis- og politidepartementet, United against human trafficking – the Government's Plan of Action against Human Trafficking (2011–2014), Launched in 2010, 22. Hiukan selvittääkseen tilannetta, Norjan ulkomaalaisvirasto julkaisi joukkokirjeen; Utlendingsdirektoratet, Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel, RS 2010-141.

²⁵² Sähköpostiaastattelu, Maya Brenna Nielsen, tiedonvälittäjä, ROSA, 31.5.2013.

²⁵³ Alunperin harkinta-aika koostui Tanskan mallin kaltaisesti 45 päivän viiveestä kotimaahan palautukseen. Kuitenkin tuen antajat raportoivat, että 45 päivää ei ollut riittävä niille, joiden kanssa he olivat tekemisissä ja harkinta-aika siinä muodossaan ei muodostanut tarkoitettua ratkaisua monille uhrille. Ihmiskaupan uhrin myös harvoin käyttivät sitä; Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 35.

²⁵⁴ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 36.

lapsille saatetaan kuitenkin myöntää oikeus perheen yhdistämiseen tietyissä tapauksissa.²⁵⁵ Jotta harkinta-aika voidaan myöntää muille ihmiskaupan uhreille kuin ETA-kansalaisille, on edellytyksenä, ettei henkilöllä ole laillista asuinpaikkaa Norjassa. Ulkomaan kansalaisella ei saa olla turvapaikkahakemus vireillä harkinta-aikaa haettaessa. Jos mahdollisella uhrilla on turvapaikkahakemus vireillä, se on vedettävä pois, jotta harkinta-aika voidaan myöntää.²⁵⁶

Oleskelulupa, joka myönnetään sen perusteella, että henkilö on ihmiskaupan uhri/todistaja, myönnetään määräajaksi²⁵⁷ tai toistaiseksi. Oleskelulupa on riippuvainen yhteistyöstä poliisin kanssa sekä siitä, että uhri on katkaissut kaikki yhteydet ihmiskaupan harjoittajiin. Oleskelulupa voidaan uusida, jos ihmiskaupan uhrin tarve pysyä maassa on jatkuva. Ihmiskauppatapauksessa todistajana toimiva ihmiskaupan uhri on oikeutettu pysyvään oleskelulupaan riippumatta oikeuskäsittelyn lopputuloksesta. Tätä voidaan pitää tärkeänä askeleena kohti ihmiskaupan uhrin voimaannuttamista sekä rikostutkinnan ja oikeudenkäynnin helpottamista.²⁵⁸ Määräaikaisen ja pysyvän oleskeluluvan aikana ihmiskaupan uhri on oikeutettu työskentelemään.²⁵⁹ Vastuussa oleskeluluvan antamisesta on UDI yhteistyössä täytäntöönpanoviranomaisten (ensisijaisesti poliisi) kanssa.²⁶⁰

Kuten yllä todettiin, ihmiskaupan uhrin voivat myös hakea turvapaikkaa sillä perusteella, että he ovat ihmiskaupan uhreja. Oleskeluluvan turvapaikan perusteella myöntää UDI ja edellytykset tulee täyttää sisäisten sääntöjen mukaisesti.²⁶¹

²⁵⁵ Utlendingsdirektoratet, 'Period of reflection and limited residence permit', <www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/Oversiktsider/Common-pages/Period-of-reflection-/> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

²⁵⁶ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 42.

²⁵⁷ Vähintään yhdeksi vuodeksi; Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 34.

²⁵⁸ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 34–37. Utlendingsdirektoratet,

'Period of reflection and limited residence permit', <www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/Oversiktsider/Common-pages/Period-of-reflection-/> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

²⁵⁹ Määräaikaisen oleskeluluvan osalta työlupa myönnetään vain yli 16-vuotiaille uhreille; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway, (2013)5, 7 May 2013, 44.

²⁶⁰ Utlendingsdirektoratet, 'Period of reflection and limited residence permit', <www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/Oversiktsider/Common-pages/Period-of-reflection-/> (vierailtu viimeksi 14.8.2013); Tämä pitäisi tehdä turvallisuus- ja poliisiministeriön ulkomaalaisvirastolle ja poliisihallitukselle antaman joukkokirjeen mukaisesti; Justis- og politidepartementet, Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel, Rundskriv 2010-031-GI.

²⁶¹ Ensisijassa Utlendingsdirektoratet, Håndtering av spørsmål knyttet til menneskehandel i asylsaker, IM 2011-002, 04.

Ministeriön vuonna 2005 antaman joukkokirjeen mukaan ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö on oikeutettu korkeintaan kolmen tunnin ilmaiseen oikeusapuun. Tämän tarkoituksena on, että hän saa riittävät oikeudelliset tiedot mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan kyseessä olevassa tapauksessa. Vuonna 2009 tähän ehtoon tehtiin muutos niin, että poikkeuksia sääntöön voi tehdä rutiininomaisesti. Tämä johtui siitä, että ihmiskauppaa koskevat tapaukset ovat usein monimutkaisia.²⁶²

²⁶² Justis- og politidepartementet, Ny forskrift om salaer fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser ved fri rettshjelp og i straffesaker (Stykkprisforskriften), Rundskriv G-13/05, 8.

7 Puola

7.1 Maan tausta

Puola on ihmiskaupan lähtö-, kauttakulku- ja kohdema.²⁶³ Vuodesta 1990 lähtien ihmiskauppa on lisääntynyt merkittävästi Puolassa,²⁶⁴ ja sen aluetta käytetäänkin etenkin ihmiskaupan uhrien kauttakulkuun Itä-Euroopasta Länsi-Eurooppaan. Puolan kautta kuljetetaan erityisesti naisia Bulgariasta, Romaniasta ja entisistä neuvostomaista, etupäässä Ukrainasta ja Valko-Venäjältä. Lisäksi on havaittu pakkotyön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan lisääntyneen selvästi. Myös ihmiskauppa rikolliseen toimintaan ja lapsikauppa sekä ihmiskauppa kerjäämisen että seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa on lisääntynyt.²⁶⁵

Puolan kansalaisten osalta yleisintä on maan sisäinen ihmiskauppa, jossa Puolan kansalaiset ihmiskauppaavat toisia puolalaisia. Aasiasta tulevat siirtolaiset joutuvat usein työoikeusloukkausten kohteeksi, mutta Puolan tuomioistuimet ovat vain harvoin todenneet tapausten liittyvän ihmiskauppaan. Yksittäisissä tapauksissa afrikkalaisten naisten on todettu joutuneen seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuneen ihmiskaupan kohteeksi.

Puolan kansalaisten on todettu joutuneen pakkotyön tarkoituksessa tapahtuneen ihmiskaupan uhreiksi muissa EU-maissa, erityisesti Italiassa, Tanskassa ja Alankomaissa.²⁶⁶ Lisäksi puolalaisnaisia on joutunut seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuneen ihmiskaupan uhriksi varsinkin Italiassa, Saksassa ja Alankomaissa.²⁶⁷

²⁶³ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, 'Poland',
<<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013)
National Action Plan against Trafficking in Human Beings in Poland for 2011 – 2012, p. 2.

²⁶⁴ European Commission Website, 'Poland'
<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013).

²⁶⁵ European Commission Website, 'Poland'
<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013).

²⁶⁶ European Commission Website, 'Poland'
<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013).

²⁶⁷ European Commission Website, 'Poland'
<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013).

7.2 Lainsäädäntö

Puola määrittelee ja kieltää vuonna 2010 uudistetussa rikoslaissaan kaikki ihmiskaupan muodot.²⁶⁸ Aikaisemmin selkeää määritelmää ei ollut ja syyttäjät nojasivat ihmiskauppatapauksia käsitellessään YK:n Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan (2000) määritelmään. Nykyään ihmiskauppaa käsitellään erityisesti rikoslain 253 artiklassa.²⁶⁹ Ihmiskaupan uhri on määritelty erikseen rikoslain 115 artiklan 22 kappaleessa, jonka mukaan:

Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:

- 1) przemocy lub groźby bezprawnej,
- 2) uprowadzenia,
- 3) podstęp,
- 4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,
- 5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności,
- 6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą.

Rikoslaista puuttuu kuitenkin ihmiskaupan lapsiuhrit huomioiva säännös.²⁷⁰ Ainoa olemassa oleva säännös lapsia ja ihmiskauppaa koskien liittyy adoptioon.²⁷¹ Lisäksi rikoslaista puuttuu säännös, joka määritteli työvoimana hyväksikäytetyn ihmiskaupan uhrin.²⁷²

Ihmiskaupan torjunnan näkökulmasta tärkeä lainsäädännöllinen muutos oli ulkomaalaislain ja ulkomaalaisten suojelusta Puolan tasavallan alueella annetun lain muutosten hyväksyminen. Tammikuusta 2009 lähtien ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää kolmen kuukauden harkinta-aika tai kuuden kuukauden oleskelulupa, joka on

²⁶⁸ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, 'Poland', <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013). International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 206.

²⁶⁹ European Commission Website, 'Poland' <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013).

²⁷⁰ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 kesäkuuta 2010) at p. 10.

²⁷¹ See Article 253, paragraph 2 of the Criminal Code at <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6800>.

²⁷² European Commission Website, 'Poland' <<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 toukokuuta 2013).

mahdollista uusia, jos uhri tekee yhteistyötä rikosprosessissa.²⁷³ Ulkomaalaisilla ihmiskaupan uhreilla, joille on myönnetty kuuden kuukauden oleskelulupa, on oikeus työntekoon. Oleskelu- ja työlupien myöntämisestä on vastuussa alueellisten viranomaisten yksikkö, Voivode.²⁷⁴

Article 53 (1), point 15, USTAWA z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach:

Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, który jest ofiarą jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi i spełnia łącznie następujące warunki:

- a) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi,
 - c) zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi
- jeżeli okoliczność, która jest podstawą ubiegania się o to zezwolenie, uzasadnia jego zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

Article 56 (2), point 4, USTAWA z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach:

Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 15, na okres 6 miesięcy.

16. helmikuuta 2007 annettu laki toimeentulolain uudistamisesta sisältää säännöksen, joka mahdollistaa avun ja tuen tarjoamisen uhrille suoraan sen seikan perusteella, että henkilö on ihmiskaupan uhri tai todistaja. Puolan kansalaiset ja ulkomaalaiset ovat oikeutettuja toimeentulotukeen sosiaaliturvalain 5(2) ja 5(3) artikloiden mukaan ja oleskeluviisumin omaavat ulkomaan kansalaiset 31 (1) ja (5) artikloiden mukaan.²⁷⁵

Article 33.1, paragraph 5, USTAWA z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach

Wiza pobytowa może być wydana cudzoziemcowi, mimo że zachodzą okoliczności, na podstawie których należałoby mu odmówić wydania wizy, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz. Urz. WE L 203 z 1.08.2002), potwierdzone przez organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

Article 7.7a, USTAWA z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi;

²⁷³ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 206.

²⁷⁴ See Chapter 4 Article 53.

²⁷⁵ Law on social assistance.

Lisäksi ulkomaan kansalaiset ovat oikeutettuja myös muihin palveluihin, kuten kriisihoitoon, turvakotipalveluihin, ruokaan ja välttämättömään vaatetukseen. Apua myönnetään ulkomaan kansalaiselle henkilön ihmiskaupan uhriksi julistavaa poliisin, rajavartijan tai syyttäjän antamaa todistusta vastaa. Laki sallii näiden ulkomaalaisten asumisen kriisihoitokeskuksissa uhristatuksen perusteella myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon ajan.²⁷⁶

7.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Maaliskuussa 2004 Puola perusti pääministerin määräyksen nro 23 mukaisesti ministeriöiden välisen komitean ihmiskaupan torjumiseksi ja ehkäisemiseksi (Zespół do Spraw Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi). Komitea toimii ihmiskaupan vastaisen toiminnan pääkoordinaattorina. Sen puheenjohtaja on sisäministeriön alivaltiosihteeri ja se antaa pääministerille neuvoja ja suosituksia. Komitea koostuu koulutus-, työ- ja sosiaali-, ulko-, terveys- sekä sisäministereistä, valtakunnansyyttäjistä, Euroopan integraatiokomitean edustajasta, kotiuttamis- ja ulkomaalaisviraston johtajasta, poliisivoimien komentajasta, rajavartiolaitoksen komentajasta sekä kutsutuista instituutiosta (esim. kansallinen työvoimatarkastaja). Myös ihmiskaupan kanssa tekemisissä olevia järjestöjä on kutsuttu osallistumaan komitean työhön. Komitean kokouksiin on osallistunut esimerkiksi Le Strada- säätiö, Varsovan arkkhiippakunnan Caritas sekä ITAKA – kadonneiden henkilöiden keskus.²⁷⁷ Komitean tehtävät sisältävät ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arvioinnin, uusien toimenpiteiden esittämisen ja aloitettujen toimien onnistumisen arvioinnin sekä yhteistyön valtionhallinnon virastojen, paikallishallinnon ja järjestöjen kanssa.²⁷⁸ Komitea tapaa kahdesti vuodessa. Koska Puolaan ei ole perustettu kansallista raportoijaa, komitea toimii vastaavana mekanismina.²⁷⁹ Komitean työryhmä, joka muodostuu komitean työhön osallistuvien instituutioiden asiantuntijoista, vastaa kansallisen toimintasuunnitelman toimeenpanon päivittäisestä valvonnasta. Lisäksi on perustettu kaksi muuta asiantuntijaryhmää, jotka käsittelevät lapsikauppaa ja ehkäiseviä toimenpiteitä.²⁸⁰

²⁷⁶ Trafficking in Human Beings in Poland, Ministry of Interior and Administration (2008) at p. 12.

²⁷⁷ Trafficking in Human Beings in Poland, Ministry of Interior and Administration (2008) at p. 10.

²⁷⁸ Trafficking in Human Beings in Poland, Ministry of Interior and Administration (2008) at p. 12.

²⁷⁹ European Commission Website, 'Poland'

<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 May 2013).

²⁸⁰ European Commission Website, 'Poland'

<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 May 2013).

Vuodesta 2003 lähtien kansallinen ihmiskaupan torjunta- ja ehkäisyohjelma on hyväksytty joka toinen vuosi. Ohjelman tarkoituksena on luoda tarvittavat olosuhteet ihmiskaupan torjumiseksi ja ehkäisemiseksi Puolassa.²⁸¹ Toimintasuunnitelmien päämääränä on: a) ihmiskaupan ehkäiseminen, pitäen sisällään haavoittuvimpien yksilöiden sekä uhrien kanssa työskentelevien tai rikoksesta syyttämisen vastuussa olevien ammattilaisten valistamisen, b) ihmiskauppaa koskevan syyttämisen tehostaminen lainsäädäntöä ja käytäntöjä kehittämällä ja c) uhreille tarjotun avun ja tuen laadun parantaminen.²⁸²

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Lainvalvontaviranomaiset ja rajavartiolaitos ovat vastuussa ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Lisäksi valtakunnansyyttäjän virasto tekee lopullisen virallisen päätöksen siitä, kuka täyttää vaatimukset ollakseen ihmiskaupan uhri. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston ihmiskauppayksikkö perustettiin käsittelemään ministeriöiden välisen komitean työtä.²⁸³ Se on vastuussa kansallisen ihmiskaupan torjunta- ja ehkäisyohjelman toimeenpanon valvonnasta, kansallisen ihmiskaupan torjunta- ja ehkäisyohjelman valmistelusta tuleville vuosille ja ulkomaalaisille tarkoitetun ihmiskaupan uhrien/todistajien tukemis- ja suojelemisohjelman toimeenpanosta.²⁸⁴

Ihmiskaupan, elinkaupan, lapsipornografian ja pedofilian vastainen keskusyksikkö (Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi) perustettiin vuonna 2007 poliisin kansallisen pääesikunnan rikososastolle. Keskusyksikkö koordinoi ihmiskauppaa torjuvia keskusjoukkoja voivodikuntien²⁸⁵ poliisien päämajoissa sekä Varsovan poliisin päämajassa. Kukin alueellinen toimisto toimii oman koordinaattorinsa kautta. Nämä koordinaattorit seuraavat tarkasti tilannetta toimistolle kuuluvalla vastuualueella. Keskusjoukot taas koordinoivat kaikkia toimintoja, muun muassa auttamalla tietojen vaihdossa sekä seuraamalla laajempia rikosverkostoja.²⁸⁶

Rajavartiolaitoksella on edustaja ministeriöiden välisessä komiteassa. Vuonna 2008 rajavartiolaitoksen komentaja perusti pysyvän ihmiskaupan tarkkailu- ja koordinaatiojoukon rajavartiolaitoksen alaisuuteen. Tämän joukon toiminta sisältää kaikki kansalliseen toimintasuunnitelmaan liittyvät toiminnot rajavartiolaitoksessa; ihmiskauppataustien tarkkailu, ministeriöiden välisen komitean työryhmän istuntoihin

²⁸¹ National Action Plan against Trafficking in Human Beings in Poland for 2007-2008, at p. 79.

²⁸² Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010).

²⁸³ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 206.

²⁸⁴ Trafficking in Human Beings in Poland, Ministry of Interior and Administration (2008) at p. 10.

²⁸⁵ administrative unit in Poland.

²⁸⁶ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 12.

osallistuminen, toiminta-aloitteiden tekeminen, koulutus ja tiedottaminen sekä yhteistyö sisäministeriön, poliisin ja muiden tahojen kanssa.²⁸⁷ Rajavartiolaitos tekee yhteistyötä järjestöjen, tullin ja kansallisen työvoimavalvojan kanssa. Lisäksi uudistetussa ulkomaalaislaissa rajavartijat valtuutettiin tarkastamaan ulkomaiden kansalaisten työlupia yhdessä kansallisen työvoimavalvojan kanssa.

Kansallinen työvoimavalvoja toimii Puolan parlamentin (Sejm) alaisena. Työvoimavalvojan tehtäviin kuuluu työhön liittyvän lainsäädännön, mukaan lukien pakollisten terveyst- ja turvallisuussääntöjen noudattamisen valvominen, työlupien laillisuuden tarkastaminen ja työvoimatoimistojen tarkastaminen. Kansallisen työvoimavalvojan alaisuudessa toimivat työvoimatarkastajat keräävät ihmiskauppaan liittyvää tietoa kansalliselle työvoimavalvojalle annettujen tietojen ja erityisesti ulkomaiseen työvoimaan kohdistuneilla tarkastuskäynneillä löytyneiden seikkojen perusteella.²⁸⁸

YK:n ihmiskaupan erikoisraportoijan mukaan ihmiskaupan torjuntaan liittyvää valtion viranomaisten toimivaltaa ei ole selkeästi jaettu ministeriöiden välillä. Tehtävät ovat usein päällekkäisiä, mikä osoittaa, että Puolassa on tarvetta johtavalle taholle. Sisäministeriö koordinoi ihmiskaupan vastaisia hankkeita valtiollisella tasolla, mutta sillä ei ole päätöksentekovaltaa liittyen tiettyihin toisten toimijoiden hoitamiin tehtäviin.²⁸⁹

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Puolassa uhrien tukimekanismien tarve tunnistettiin virallisesti 2003, kun taas järjestöt olivat tarjonneet palveluja jo vuodesta 1997 lähtien.²⁹⁰ Ihmiskaupan uhrien/todistajien tuki- ja suojeluohjelma (Program wsparcia i ochrony małoletniej ofiary/świadka handlu ludźmi) ulkomaan kansalaisille pantiin täytäntöön tammikuussa 2006 sisäministeriön ja La Strada-järjestön välisellä sopimuksella. Tämä ohjelma tarjoaa uhreille kriisihoitoa, oikeudellista apua, apua asiakirjojen ja oleskeluasioiden kanssa sekä turvallisen paluun alkuperämaahan. Ohjelman koordinaattoreina toimivat edustajat sisäministeriön maahanmuutto-osaston ihmiskauppayksiköstä, rajavartiolaitoksesta, poliisin

²⁸⁷ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 13.

²⁸⁸ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 16.

²⁸⁹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 16.

²⁹⁰ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 205.

pääesikunnan ihmiskaupan torjunnan keskusjoukosta sekä La Strada-järjestöstä.²⁹¹ La Strada avustaa uhreja myös ohjelman ulkopuolella.²⁹²

Vuodesta 2009 lähtien Puolassa on toiminut uusi hallituksen rahoittama keskus – kansallinen interventio- ja neuvontakeskus ihmiskaupan uhreille (Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi – KCIK). Sitä hoitaa La Strada –säätiö, joka sai tehtävän sisäministeriön ilmoittaman avoimen urakkatarjouksen kautta.

7.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrit tunnistetaan Puolassa kahden reitin kautta: uhrin tunnistaa joko ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistunut Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi (KCIK) –keskus tai lainvalvontaviranomaiset. KCIK tunnistaa maassa laillisesti olevat uhrit, jotka eivät halua olla yhteydessä lainvalvontaviranomaisiin tai joita nämä eivät ole tunnistaneet ihmiskaupan uhriksi. Keskus perustettiin vuonna 2009 ja sen toiminnan rahoittaa kokonaisuudessaan sisäministeriö. Poliisi ja rajavartijat noudattavat lainvalvontaviranomaisille ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi asetettua algoritmia, joka antaa tunnistamiseen liittyviä yksityiskohtaisia ohjeita. Kun lainvalvontaviranomainen kohtaa mahdollisen ihmiskaupan uhrin, hänen tulee algoritmin mukaan ottaa yhteyttä uhrin kanssa samaa sukupuolta olevaan, tehtävään erityisesti koulutettuun virkamieheen. Tämä virkamies arvioi, onko olemassa perusteita olettaa, että henkilö voisi olla ihmiskaupan uhri tai todistaja ja selvittää, haluaako tämä henkilö raportoida rikoksesta. Mahdollista uhria on informoitava hänen oikeudestaan apuun ja tukeen sosiaalilain mukaan. Jos uhri on ulkomaan kansalainen, häntä on informoitava myös hänen oikeudestaan päästä ihmiskaupan uhrien ja todistajien avustus- ja suojeluohjelmaan.²⁹³

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisalgoritmi sisältää erityisohjeita ilman vakituista oleskelulupaa maassa oleskelevia mahdollisia uhreja koskien. Jos tällainen henkilö ei tahdo raportoida rikoksesta, häntä tulee informoida hänen oikeudestaan kolmen kuukauden harkinta-aikaan. Jos henkilö päättää raportoida rikoksesta, häntä on informoitava hänen oikeudestaan hakea oleskelulupaa. Jos henkilö päättää käyttää edellä mainittuja oikeuksiaan, lainvalvontaviranomaiset myöntävät hänelle todistuksen, joka vahvistaa, että on syytä olettaa, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Tämä takaa

²⁹¹ Trafficking in Human Beings in Poland, Ministry of Interior and Administration (2008) at p. 14.

²⁹² Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 21.

²⁹³ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 21.

uhrille pääsyn apu- ja suojeluohjelmaan. Uhri voi käyttää tätä todistusta hakiessaan alueelliselta hallintoviranomaiselta (Voivode) lupaa jäädä Puolaan.²⁹⁴

Rajavartijat ja poliisi saavat koulutusta algoritmiin liittyen. Rajavartioiden on suoritettava pakollinen nelitasoinen ihmiskauppaa koskeva koulutusohjelma. Koulutuksen tarkoituksena on tarjota rajavartijoille käytännönläheistä tietoa (esim. miten haastatella mahdollista uhria). Koulutukseen sisältyy kansalaisjärjestöjen, syyttäjän ja muiden keskeisten ihmiskaupan vastaisessa työssä toimivien luentoja.²⁹⁵

Kun rajavartija tunnistaa mahdollisen uhrin, hän ottaa yhteyttä uhrien avustushjelmasta vastaavaan koordinaattoriin sekä ilmoittaa asiasta poliisin, rajavartiolaitoksen sekä valtakunnansyyttäjän viraston koordinaattoreille. Rajavartijat ottavat myös yhteyttä La Stradaan, joka järjestää tapaamisen mahdollisen uhrin, järjestön ja järjestön psykologin välillä. Uhrille on tiedotettava saatavilla olevista palveluista, mukaan lukien sosiaalipalveluista ja turvakodista.

Huhtikuussa 2008 rajavartiolaitos ja kansallinen työvoimavalvoja allekirjoittivat sopimuksen työvoiman hyväksikäyttöön liittyen.²⁹⁶ Sopimus edellyttää yhteistyötä tahojen välillä tietyissä asioissa. Eräs tärkeimmistä tällaisista asioista on tiedonvaihto ulkomaalaislain loukkauksiin, esimerkiksi ulkomaalaisten laittomaan työllistämiseen, liittyvissä tapauksissa. Sopimus mahdollistaa rajavartiolaitoksen ja työvoimavalvojan yhteistyön työolojen valvonnassa. Yhteistyön puitteissa vaihdetaan kokemuksia valvontamenetelmistä ja järjestetään harjoituksia, kokouksia ja konferensseja. Työvoimavalvojan tunnistamat ihmiskauppatapaukset ohjataan tutkintaa varten valtakunnansyyttäjän toimistoon.²⁹⁷

Ihmiskaupan lapsiuhrien tunnistaminen on edelleen ongelma, ottaen erityisesti huomioon tämän riskiryhmän potentiaalisesti suuren koon. Lapset saapuvat maahan usein yksin ja ilman papereita. Eräs järjestö²⁹⁸ tarjoaa rajavartijoille koulutusta siihen, kuinka käsitellä lapsia, jotka saattavat olla ihmiskaupan uhreja. Jos alaikäinen saapuu yksin rajalle, tämänkaltaisiin asioihin erikoistunut psykologi voi haastatella häntä

²⁹⁴ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 29.

²⁹⁵ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 27.

²⁹⁶ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 17.

²⁹⁷ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 17.

²⁹⁸ Nobody's Children Foundation [Fundacja Dzieci Niczyje], ITAKA – Centre for Missing Persons [Fundacja ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych], Caritas of Warsaw Archdiocese [Caritas Archidiecezji Warszawskiej].

järjestön toimistolla Varsovassa.²⁹⁹ Yksin tulleet alaikäiset sijoitetaan alueellisen hallinnon rahoittamaan lastenkotiin.³⁰⁰

7.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Kun ihmiskaupan uhri on tunnistettu yllä kuvatun mukaisesti, hänellä on oikeus erilaisiin avun ja tuen muotoihin. Apu järjestetään La Strada –säätiön ja sisäministeriön välisen sopimuksen mukaisesti La Stradan kautta. La Strada järjestää uhreille seuraavat palvelut:

- a) Kriisi-interventio
 - Säätiön työntekijä suorittaa diagnoosin uhrin tarpeista;
 - Tilanteen hallinta (konsultaatio, neuvonta, tuki, turvan tarjoaminen, avun järjestäminen uhrin yksilölliset tarpeet huomioiden);
 - Tulkkauspalvelut;
 - Uhrin kuljettaminen Puolan alueella;
 - Turvallinen suoja (kuljetus, majoitus, perustarpeiden tyydyttäminen: ruoka, vaatteet, hygienia) sekä tarvittaessa uhrin ulkonäön muuttaminen;
 - Lääketieteellinen ja psykologinen neuvonta, lääketieteelliset tutkimukset sekä lääkkeiden tarjoaminen
- b) Uhrin avustaminen tämän ollessa yhteydessä eri viranomaisiin ja oikeudellinen neuvonta
- c) Oleskeluluvan järjestäminen
- d) Turvallisen paluun järjestäminen uhrin alkuperämaahan (jos mahdollista, tuen jatkuvuuden turvaten) ja yhteydenpito mahdolliseen uhrin avustamisesta huolehtivaan organisaatioon alkuperämaassa uhrin suostumuksella.

Myös La Stradan hallinnoima KCIK (Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi, KCIK) –keskus tarjoaa ihmiskaupan uhreille ja todistajille 24 tuntia vuorokaudessa palvelevan puhelimen, kriisihoitoa, neuvontaa liittyen yhteydenpitoon valtion ja paikallisten hallinnollisten instituutioiden kanssa, ennaltaehkäisevää neuvontaa, turvatalon, johon voi kerrallaan majoittaa 12 henkilöä

²⁹⁹ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 18.

³⁰⁰ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 37.

sekä apua palauttamisessa alkuperämaahan.³⁰¹ Ihmiskaupan uhrien avustaminen maaseudulla tai maan syrjäisemmillä alueilla on kuitenkin vähemmän järjestäytynyttä. Erityisesti sopivien turvakotien ja uhrien tunnistamisen kanssa on ongelmia näillä alueilla.³⁰²

Ihmiskaupan naisuhrit saattavat olla turvakodeissa muutamasta päivästä aina useaan kuukauteen asti, keskiarvon ollessa kolme kuukautta. Turvakodit voivat majoittaa jopa 12 henkilöä kerralla. Uhrit ohjataan turvakoteihin useista eri lähteistä, kuten perheistä, poliisilta, syyttäjältä, rajavartioloilta ja papeilta. Toisinaan uhrit myös löytävät turvakodin itse. Turvakotien toimintaa ohjaa luotettavuuden periaate ja niissä majoittuminen on vapaaehtoista. Tarjottu apu on kriisihoitoa, joka koostuu lääketieteellisestä ja psykologisesta avusta, eri asiakirjojen hankkimisesta ja inkluusiosta ja kotiutumisesta avustamisesta. Turvakodin edustajat myös auttavat uhria todistamaan oikeudenkäynnissä, jos tuomari sen sallii.

Miespuolisia uhreja ohjataan joskus turvakoteihin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston toimesta. Miehet edustavat 10-15 %:a turvakoteihin ohjatuista uhreista. Turvakotien edustajat kuitenkin myöntävät, ettei turvakotien henkilökunta ole vielä riittävän erikoistunutta tarjoamaan asiaankuuluvaa ja sopivaa apua miespuolisille ihmiskaupan uhreille. Monet turvakodit vastaanottavatkin näin ollen tällä hetkellä asukkaiksi vain naisia.³⁰³ Turvakodit myös ylläpitävät auttavaa puhelinta, joka toimii puolaksi, vietnamiksi ja venäjäksi.

Puolalla ei ole erityisiä alaikäisiä ihmiskaupan uhreja koskevia säännöksiä, vaan Puolan lainsäädännön mukaan alaikäisille uhreille tarjotaan samaa apua kuin aikuisillekin. Näihin kuuluu lääketieteellinen ja psykososiaalinen tuki, oikeudellinen apu, paikka turvakodissa sekä tulkkauspalvelut. Yksin matkustavat alaikäiset ohjataan lastenkoteihin ja huoltajuustuomioistuin osoittaa heille laillisen edustajan. Ulkomaalaiset yksin olevat alaikäiset voivat myös hakea oleskelulupaa.³⁰⁴

Puolan lainsäädäntö myöntää ihmiskaupan uhreille harkinta-ajan ulkomaalaislain 53 (2) (4) artiklan ja oleskeluluvan ulkomaalaislain uudistetun 53 (1) (15) artiklan mukaan.

³⁰¹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 37.

³⁰² Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 23.

³⁰³ Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Human Rights Council, A/HCR/13/32/Add.3 (2 June 2010) at p. 22.

³⁰⁴ European Commission Website, 'Poland'

<<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>> (vierailtu viimeksi 3 May 2013) .

Tammikuussa 2009 Puola pidensi ihmiskaupan uhrien harkinta-aikaa kahdesta kuukaudesta kolmeen. Ulkomaalaislain 53 artiklan 2 §:n 4 momentissa säädetään, että määräaikainen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on laittomasti Puolan alueella, jos toimivaltainen viranomainen toteaa ulkomaalaisen olevan todennäköisesti ihmiskaupan uhri 19.7.2002 annetun neuvoston puitepäätöksen mukaisesti. Oleskelulupa myönnetään tällaiselle henkilölle niin pitkäksi ajanjaksoksi kuin on tarpeellista sen tarkoituksen toteuttamiseksi, johon se annettiin, tai jotta henkilö pystyy tekemään ratkaisun yhteistyön tekemisestä viranomaisten kanssa. Ajanjakso ei kuitenkaan saa ylittää kolmea kuukautta.³⁰⁵ Oleskelulupa myönnetään myös, jos ulkomaalainen on ihmiskaupan uhri ja täyttää seuraavat ehdot: hän on Puolan alueella, hän tekee yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa rikoksen selvittämisessä tai jos hän on katkaissut yhteydet ihmiskaupan harjoittamisesta epäiltyihin henkilöihin. Tietyissä olosuhteissa vaaditaan lisäksi, että uhri ei asu Puolassa yli kolmea kuukautta.³⁰⁶ Yleiset oleskeluluvan myöntämistä koskevat säännöt eivät koske ihmiskaupan uhreja, eikä oleskeluluvan myöntämisestä harkinta-ajaksi peritä maksua. Harkinta-aikana uhrilla on oikeus käyttää ihmiskaupan uhrien ja todistajien avustamiseksi perustetun ohjelman tarjoamia palveluita.³⁰⁷

Jos uhri tekee yhteistyötä rikoksen tutkinnassa tai syyttämisessä, hän voi hakea kuuden kuukauden oleskelulupaa, jota voidaan tarvittaessa pidentää. Ulkomaalaisilla ihmiskaupan uhreilla, joille on myönnetty kuuden kuukauden oleskelulupa, on oikeus työskennellä alueellisten viranomaisten (Voivode) asiaankuuluvan yksikön antaman luvan perusteella.³⁰⁸ Ulkomaalaiset ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja saamaan samat sosiaaliturvaedut kuin Puolan kansalaisetkin, sisältäen kriisihoidon, turvakodin, ruoan, vaatetuksen sekä avustuksen elämiseen. Apu ja edut rahoitetaan valtion budjetista.³⁰⁹ Ulkomaalaisen uhrin ei tällä hetkellä ole mahdollista saada pysyvää oleskeluoikeutta Puolassa.³¹⁰

Lokakuussa 2011 Puolan hallitus allekirjoitti sopimuksen IOM-järjestön kanssa varmistaakseen, että apu ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien turvallisessa paluussa alkuperämaahan ja mahdollinen avustus on riippumaton uhrin yhteistyöstä

³⁰⁵ See Article 56, section 2, paragraph 7 of the Alien Act at <http://legislationline.org/topics/country/10/topic/14>.

³⁰⁶ See Article 53, section 1, paragraph 15 of the Alien Act at <http://legislationline.org/topics/country/10/topic/14>.

³⁰⁷ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 40.

³⁰⁸ Voivode's units are responsible for granting residence permits and work permits.

³⁰⁹ European Commission, Together against Trafficking in Human Beings: Poland, at <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Poland>.

³¹⁰ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland, Report of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA (6 May 2013) 6, at p. 43.

lainvalvontaviranomaisten kanssa. Sopimus myös takaa jokaiselle uhrille yksilöllisen riskiarvion, jolla varmistetaan, että uhrin on turvallista palata kotimaahansa.³¹¹

³¹¹ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, 'Poland',
<<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm> > (vierailtu viimeksi 3 May 2013).

8 Ranska

8.1 Maan tausta

Ranska on pääasiassa ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdema.³¹² Ihmiskauppa alkoi muodostua Ranskassa poliittiseksi kysymykseksi 2000-luvun alussa. Parlamentaarinen raportti orjuuden modernien muotojen ja ihmiskaupan vastaisesta työstä julkistettiin joulukuussa 2001. Kattava lainsäädäntö luotiin tätä seuranneiden vuosien aikana.³¹³ Ihmiskaupasta tuli rikos vuonna 2003, kun ihmiskaupparikos lisättiin Ranskan rikoslakiin lailla sisäisestä turvallisuudesta.³¹⁴ Ihmiskaupan vastainen työ on keskittynyt ensisijaisesti seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan, muiden ihmiskaupan uhrien jäädessä vähemmälle huomiolle. Tämä on havaittavissa ihmiskaupparikosta koskevasta lainsäädännöstä, jota on kritisoitu sen epäselvästä luonteesta. Epäselvyydestä ovat todisteena esimerkiksi tapaukset Siliadin v. France³¹⁵ sekä C.N. and V. v. France³¹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Ranska on viime vuosina järjestänyt kampanjoita ihmiskauppaan liittyvän tietoisuuden lisäämiseksi ja kouluttanut eri toimijoita. Tästä huolimatta Ranskassa ei ole erityistä osastoa tai toimijaa, joka koordinoisi kansallisia toimia koskien ihmiskaupassa hyväksikäytettyjen ihmisten tunnistamista ja voimaannuttamista ja heille tarjottavaa apua. Myös kansallisesta toimintasuunnitelmasta on vain luonnos. Maaliskuussa 2012 perustettiin ensimmäinen ministeriöiden välinen verkosto ihmiskaupan vastaista toimintaa varten.³¹⁷ Ranskan hallitus kuitenkin suunnittelee ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointiin ja ihmiskaupan uhrien avustamiseen keskittyvän osaston perustamista.³¹⁸ Ranskan ihmiskaupan vastainen toiminta on keskittynyt laittomaan maahanmuuttoon.³¹⁹

³¹² United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report 2012, France, 159.

³¹³ European Commission Website, 'France', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=France> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³¹⁴ Loi no. 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

³¹⁵ Siliadin v. France, Application no. 73316/01, European Court of Human Rights, Judgement (26 July 2005).

³¹⁶ C.N et V. c. France, Requête no. 67724/09, European Court of Human Rights, Arrêt (11 octobre 2012).

³¹⁷ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 12.

³¹⁸ European Commission Website, 'France', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=France> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³¹⁹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013.

8.2 Lainsäädäntö

Ihmiskaupparikos on kriminalisoitu Ranskan rikoslain³²⁰ rikokset henkilön kunniaa vastaan -osion³²¹ 255-4-1-255-4-9 artikloissa. Kuten 255-4-1 artiklassa säädetään, ihmiskaupparikoksessa hyväksikäytetyksi joutunutta henkilöä pidetään ihmiskaupan uhrina. Muuta ihmiskaupan uhrin määritelmää ei lainsäädännössä ole. Henkilön laitton maahantuonti elinsiirron tarkoituksessa ei kuulu ihmiskauppa-artiklan alaan, mutta tämä ihmiskaupan muoto voidaan katsoa katetun Ranskan rikoslain 511-2 artiklassa.³²² Ihmiskaupan sääntely rikoslaissa on kuitenkin pääasiassa keskittynyt hyväksikäyttöön seksuaalisessa tarkoituksessa. Tätä on kritisoitu, sillä se saattaa haitata muiden ihmiskaupan muotojen vastaista työtä.

Ranskassa ei ole erillistä lakia koskien ihmiskaupan uhrien apua, tukea ja tunnistamista. Ihmiskaupassa hyväksikäytetyt ihmiset on kuitenkin otettu huomioon ulkomaalaislaissa³²³, sosiaalilaissa³²⁴, sosiaaliturvalaissa³²⁵, työvoimalaissa³²⁶ sekä rikosprosessilaissa³²⁷.

Ulkomaalaislain (CESEDA) L.316-1 ja R.316-1- R316-10 artikloiden mukaan lupa oleskella Ranskassa sekä oikeus suojeluun ja asumiseen on riippuvainen ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön tahdosta tehdä yhteistyötä oikeudellisten viranomaisten kanssa.³²⁸

CESEDA:n L.316-1 artikla antaa ihmiskaupan uhrille, joka nostaa kanteen tai todistaa ihmiskaupan harjoittajaa vastaan, oikeuden tilapäiseen oleskelulupaun yksityis- ja perhe-elämää varten:

Article L316-1 Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" peut être délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions. La condition prévue à l'article L. 311-7 n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

³²⁰ Code pénal (version en vigueur au 1 août 2013).

³²¹ "Des atteintes à la dignité de la personne."

³²² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 11.

³²³ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (version en vigueur au 1 août 2013).

³²⁴ Code de l'action sociale et des familles (version en vigueur au 1 août 2013).

³²⁵ Code de la sécurité sociale (version en vigueur au 1 août 2013).

³²⁶ Code du travail (version en vigueur au 1 août 2013).

³²⁷ Code de procédure pénale (version en vigueur au 1 août 2013).

³²⁸ Artiklat R316-1:sta R316-5:n muodostaen ensimmäisen osan: "Admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires." Artiklat R316-6:sta R316-10:n muodostaen toisen osan: "Protection, accueil et hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires."

En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné.

Tätä artiklaa on tarkennettu CESEDA:n R.316-3 artiklassa, jonka mukaan oleskeluluvan tulisi kattaa vähintään kuuden kuukauden ajanjakso ja että se on uusittavissa rikosprosessin niin vaatiessa (renouvelable pendant toute la durée de la procédure pénale). R.316-4 artiklassa säädetään, että oleskelulupa voidaan evätä ihmiskaupan uhrilta, jos uhri on omasta aloitteestaan ollut uudelleen yhteydessä ihmiskaupan harjoittajiin (si son titulaire a, de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs des infractions mentionnées au premier alinéa de l'article R. 361-1), tämän todistus tai kanne osoittautuu perättömäksi (si le dépôt de plainte ou le témoignage de l'étranger est mensonger ou non fondé) tai uhrin maassaoloa pidetään uhkana yleiselle järjestykselle (si la présence de son titulaire constitue une menace pour l'ordre public). CESEDA:n R.316-5 artiklassa säädetään, että jos ihmiskaupan harjoittajalle on annettu lopullinen tuomio, ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa, jos hän täyttää L.314-1 ja L.314-3 - L.314-7 artikloiden edellytykset.

CESEDA:n artikla R316-2 antaa mahdolliselle ihmiskaupan uhrille oikeuden 30 päivän harkinta-aikaan, tosin riippuen uhrin yhteistyöhalukkuudesta:

Article R316-2 L'étranger à qui un service de police ou de gendarmerie fournit les informations mentionnées à l'article R. 316-1 et qui choisit de bénéficier du délai de réflexion de trente jours mentionné au cinquième alinéa du même article se voit délivrer un récépissé de même durée par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 311-4. Ce délai court à compter de la remise du récépissé. Pendant le délai de réflexion, aucune mesure d'éloignement ne peut être prise à l'encontre de l'étranger en application de l'article L. 511-1, ni exécutée.

Le délai de réflexion peut, à tout moment, être interrompu et le récépissé retiré par le préfet territorialement compétent, si l'étranger a, de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs des infractions mentionnées au premier alinéa de l'article R. 361-1 du présent code, ou si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public.

R.316-1 artikla velvoittaa lainvalvontaviranomaiset kertomaan ihmiskaupan uhrille tarjolla olevista apu- ja tukimekanismeista. Tieto tulee antaa kielellä, jota uhri ymmärtää sekä luottamuksellisissa olosuhteissa, jotta uhri voi luottaa tietoon ja uhrin suojeleu varmistetaan. Tätä tietoa voivat antaa, laajentaa ja täydentää myös muut erikoistuneet tahot.

Apu- ja tukimekanismeista, joihin ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja, säädetään pääasiassa CESEDA:n R.316-6 ja R.316-10 artikloissa. Pääasialliset apu-, suojeleu- ja tukipalvelut on listattu artiklassa R.316-7:

Article R316-7 La carte de séjour temporaire "vie privée et familiale" délivrée dans les conditions prévues à l'article R. 316-3 ouvre droit à l'exercice d'une activité

professionnelle et à la formation professionnelle, en application des dispositions de l'article L. 316-1.

L'étranger détenteur de cette carte de séjour temporaire peut également bénéficier :

1° De l'ouverture des droits à une protection sociale, dans les conditions mentionnées à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale ; si l'étranger ne remplit pas les conditions prévues par cet article, les soins qui lui sont délivrés sont pris en charge dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles ;

2° De l'allocation temporaire d'attente mentionnée au II de l'article L. 351-9 du code du travail ;

3° D'un accompagnement social destiné à l'aider à accéder aux droits et à retrouver son autonomie, assuré par un des organismes mentionnés au dernier alinéa de l'article R. 316-1 du présent code ;

4° En cas de danger, d'une protection policière pendant la durée de la procédure pénale.

Ihmiskaupan uhrit, joille on myönnetty harkinta-aika (ei oleskelulupaa) eivät kuitenkaan ole R.316-6 artiklan mukaan oikeutettuja kaikkiin tuki-, apu- ja suojelupalveluihin:

Article 316-6 Pendant le délai de réflexion mentionné à l'article R. 316-2, l'étranger bénéficie des dispositions des premier, quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article R. 316-7. Les soins qui lui sont délivrés sont pris en charge dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles.

CESEDA:n R316-8 artikla antaa ihmiskaupan uhriksi tunnistetulle henkilölle, jolla on tilapäinen oleskelulupa yksityis- ja perhe-elämälle, pääsyn palveluihin kuten vastaanotto-, majoitus- ja väliaikaisiin majoituspalveluihin sekä vähäosaisten ihmisten sosiaalisen tarkkailujärjestelmän piiriin (l'accès aux dispositifs d'accueil, d'hébergement, de logement temporaire et de veille sociale pour les personnes défavorisées). Näistä sosiaalisista eduista, kuten majoituspalveluista ja sosiaalisesta kuntoutuksesta, säädetään sosiaalilain L.312-1, L.345-1 ja L.345-2 artikloissa. R.316-9 artikla tarjoaa ihmiskaupan uhreille, joilla on oleskelulupa, oikeuden avustettuun paluuseen (...qui souhaite retourner dans son pays d'origine ou se rendre dans un autre pays peut bénéficier du dispositif d'aide au retour financé par l' Office français de l'immigration et de l'intégration). Artiklassa R.316-10 säädetään, että alaikäiset tulee erityisesti ottaa huomioon:

Article R316-10 Lorsque la victime des infractions mentionnées à l'article L. 316-1 est mineure, le service de police ou de gendarmerie informe le procureur de la République qui détermine les mesures de protection appropriées à la situation de ce mineur.

Ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö, joka on yllä kuvatus mukaisesti tilapäisen suojelun alainen, voi myös olla oikeutettu odotushyvitykseen, johon viitataan L.315-9 artiklan II kohdassa ja josta säädetään tarkemmin työvoimalain L.5423-8 - L.5423-14

artikloissa. Ihmiskaupan uhrin on myös rikosprosessilain 53-1 artiklan mukaan mahdollista saada oikeudellista apua oikeuksiensa toteutumiseksi rikosprosessissa. Toissijaisesti ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus hakea oleskelulupaa humanitäärisin perustein, mitä ei ole tarkoitettu erityisesti ihmiskaupan uhreille. Tästä säädetään CESEDA:n L.313-14 artiklassa. Uhreilla on CESEDA:n seitsemännen kirjan mukaan mahdollisuus hakea turvapaikkaa.

8.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Ihmiskaupan vastaista toimintaa ei ole keskitetty Ranskassa. Näin ollen Ranskassa on laaja joukko ihmiskaupan vastaisia virastoja omine toimivaltuuksineen. Tämä on johtanut ihmiskaupan vastaisten toimintojen pirstaloitumiseen.³²⁹ Suunnitelmaa kansallisen toimintasuunnitelman laatimisesta sekä koordinaatioelimen ja kansallisen raporttoijan asettamisesta on toimeenpantu ihmiskaupan uhrien suojelua ja hoitoa joulukuun 2008 ja heinäkuun 2010 välillä pohtineen työryhmän toimesta.³³⁰ Kansallista toimintasuunnitelmaa (vain kansallisen toimintasuunnitelman luonnos), koordinaatioelintä tai kansallista raporttoijaa ei kuitenkaan vielä ole olemassa.³³¹

Ihmiskaupan torjunnan keskustoimistolle (OCRTEH) on kuitenkin jo keskitetty jonkin verran ihmiskaupan vastaista toimivaltaa. OCRTEH toimii sisäministeriön alaisuudessa ja on vastuussa paritukseen liittyvien rikosten tunnistamisesta ja rankaisemisesta, ihmiskauppaan liittyvän tiedon keskittämisestä sekä ihmiskaupan ehkäisytoiminnan koordinoinnista Ranskassa.³³² Ihmiskaupan vastaisessa työssä mukana olevat toimijat ovat pääasiassa sisäministeriö, delegaatio uhreille (DAV), perheiden maahanmuuttotoimisto, poliisin alaiset viisi rikostutkinnan keskustoimistoa, jotka voidaan velvoittaa toimimaan ihmiskauppatapauksissa, siirtolaisten hyväksikäyttöä ja salakuljetusta torjuva toiminnallinen yhteistyöyksikkö (UCOLTEM), poliisin préfecture sekä Ranskan maahanmuutto- ja integraatiotoimisto (OFII). Työvoimaministeriö on

³²⁹ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 146.

³³⁰ Ryhmä toi yhteen oikeus-, sisä-, ulko-, maahanmuutto-, työvoima- ja sosiaaliministeriön sekä kansalaisyhteiskunnan ja kainsainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n edustajat; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 12.

³³¹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 12; European Commission Website, 'France', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=France> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³³² European Commission Website, 'France', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=France> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

mukana ihmiskaupan vastaisessa työssä työvoiman hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa koskien.³³³

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Ainoat muodolliset ohjeet potentiaalisten ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyen koskevat laittomasti Ranskassa oleskelevia uhreja. Näin ollen ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ei ole virallista mekanismia. Laittomien maahanmuuttajien tunnistamisprosessi on kuitenkin kytketty poliisitutkintaan ja siksi tunnistamisen suorittavat lainvalvontaviranomaiset. Teoriassa muodollisen tunnistusprosessin voivat aloittaa myös järjestäytyneet tai kansalaisyhteiskunnan toimijat. Koska tunnistamisprosessi on kytketty poliisitutkintaan, käytännössä tunnistamisen hoitaa poliisi. Tämä on toisinaan nähty ongelmalliseksi, sillä tunnistaminen saattaa olla riippuvainen uhrin tahdosta tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Lisäksi uhrin usein pyrkivät välttämään yhteistyötä poliisin kanssa, koska he pelkäävät tulevansa karkotetuiksi maasta tai että ihmiskauppaajat kostavat uhrin perheelle. Työvoiman hyväksikäyttöön perustuvaan ihmiskauppaan liittyen on olemassa erityinen menettely.³³⁴ Näissä tapauksissa tunnistamisprosessi voidaan aloittaa myös työvoimavalvojan (työllisyysministeriön alainen elin) toimesta ilmoittamalla suoraan yleiselle syyttäjälle.³³⁵

Ranskan valtio on rahoittanut useita tietoisuutta edistäviä kampanjoita ja muita hankkeita, joiden tarkoituksena on ihmiskauppailmiön ymmärtäminen. Ranska on tarjonnut koulutusta poliiseille ja muulle lakia toimeenpanevalle henkilöstölle parantaakseen heidän kykyään tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Koulutusta on tarjottu myös syyttäjille, jotta Ranskan ihmiskaupan vastaiset lait laitettaisiin paremmin täytäntöön sekä sotilashenkilöstölle ihmiskaupan tunnistamiseksi.³³⁶

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Vastuu palveluiden rahoittamisesta on viime kädessä valtiolla, ja näin ollen hallituksen tehtävä on pitää huolta, että ihmiskaupan uhrien apu- ja tukipalveluiden rahoitus on taattu. Apu- ja tukipalvelut tuotetaan usein yhteistyössä valtion ja erilaisten kansalaisjärjestöjen, kuten IPPO:n, ECPAT:n tai CIMADE:n, välillä. Yleisesti

³³³ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 12–14, 37.

³³⁴ Tämä järjestely ei kuitenkaan koske kotityöhön/kotiapulaisiin liittyvää ihmiskauppaa; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 38.

³³⁵ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 35–38.

³³⁶ European Commission Website, 'France', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=France> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

ihmiskaupan uhreille on enemmän palveluita tarjolla kaupungeissa kuin muilla alueilla.³³⁷

8.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Tunnistamismenettelystä on selkeästi havaittavissa, että Ranskan ihmiskaupapolitiikka on suurelta osin keskittynyt siirtolaishallintoon ja laittomiin maahanmuuttajiin. 2000-luvun puolivälissä Ranskan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka tiukentui, kun se asetti vuotuiset tavoitteet paperittomien siirtolaisten karkotuksista. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa säilytetään paperittomia siirtolaisia, jotka ovat karkotuksen kohteina: sekä maahanmuuttajia, jotka odottavat statuksensa lopullista määräytymistä että niitä, jotka jo ovat karkotusmääräyksen kohteita.³³⁸

On tärkeää muistaa, että ihmiskaupan uhrit ovat erityisen hoidon tarpeessa, riippumatta maahanmuuttajastatuksestaan. On myös erityisen tärkeää, että uhrien tunnistamisesta vastuulliset tahot pystyvät havaitsemaan mahdolliset merkit, jotka viittaavat ihmiskauppaan. Erityisesti ihmiskaupan uhreja koskevien säädösten tulisi suojella uhreja pidätykseltä. Ei ole kuitenkaan absoluuttista takuuta siitä, että ihmiskaupan uhreja ei pidätettäisi. Tämä johtuu pääasiassa ongelmista uhrien tunnistamisessa.³³⁹

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksilla on tärkeä rooli uhrien tunnistamisessa, sillä ihmiskaupan uhrit saattavat usein ajautua vastaanottokeskuksiin. Yleinen vastaanottokeskuksissa tarjottu hoito antaa mahdollisuuden asettaa mahdolliset ihmiskaupan uhrit seurantaan. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset eivät kuitenkaan tarjoa erityiskohtelua ihmiskaupan uhreille.³⁴⁰

Ranskassa ei ole virallista uhrin tunnistamisprosessia eikä tarkkoja menettelysääntöjä tunnistamiseen liittyen. Ministeriöiden välinen työryhmä, joka laati kansallisen toimintasuunnitelman luonnoksen, on kuitenkin laatinut listan indikaattoreista ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi (kuten korkeat matkustamisen aiheuttamat velat, epätavallisen matala palkka, todella vaikeat työskentelyolosuhteet, rajoitettu liikkumisvapaus). Lista on tarkoitettu sisällyttävä korttiin, joka jaettaisiin kaikille ammattilaisille, jotka työskentelevät toimielimissä tai järjestöissä ja jotka todennäköisesti ovat tekemisissä ihmiskaupan uhrien kanssa. Kansallisen toimintasuunnitelmaluonnoksen mukaan ne potentiaaliset ihmiskaupan uhrit, joilla esiintyy useita em. indikaattoreista, pitäisi haastatella yksilöllisesti ja perusteellisesti.

³³⁷ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 41–43.

³³⁸ Global Detention Project, 'France Detention Profile', <www.globaldetentionproject.org/?id=402> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³³⁹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 25–26.

³⁴⁰ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 8.

Kansallista toimintasuunnitelmaa ei kuitenkaan ole vielä pantu täytäntöön, joten nämä toimet ovat vielä tekemättä.³⁴¹

Euroopan muuttoliikeverkoston kuvaamat tunnistamismenettelyn eri vaiheet ovat tunnistettavissa Ranskassa.³⁴² Kuten aiemmin mainittua, tunnistamisprosessi on voimakkaasti yhteydessä poliisitutkintaan. Oletetun uhrin voi teoriassa tunnistaa kuka tahansa osallisista, minkä jälkeen uhri tulisi ohjata toimivaltaiselle viranomaiselle, jotta tunnistamismenettely voidaan aloittaa. Käytännössä oletetut uhrit havaitsevat järjestöt etsivässä kenttätöössään. Mahdollisen uhrin tunnistamisessa toimivaltainen viranomainen on pääasiassa poliisi. Jotta henkilö voidaan tunnistaa mahdolliseksi uhriksi, on tämän julistettava itsensä uhriksi ja tehtävä yhteistyötä poliisin kanssa. Poliisin kanssa tehtävän yhteistyön tärkeä asema saattaa olla ongelmallista ihmisoikeuskeskeisestä näkökulmasta.³⁴³

Tapauksissa, joissa uhri on alaikäinen, poliisi ottaa yhteyttä yleiseen syyttäjään, joka päättää uhrin suojelun tarkoituksenmukaisista järjestelyistä. Sovellettavia tunnistamisindikaattoreita on levitetty laajasti lainsäädäntöviranomaisten sisäisillä joukkokirjeillä ja muilla laadituilla oppailla.³⁴⁴ Työvoimavalvoja voi tehdä ilmoituksen työvoiman hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuneesta ihmiskaupasta suoraan yleiselle syyttäjälle. Työvoimavalvojan on myös mahdollisuus suorittaa yhteistutkinta lainvalvontaviranomaisten kanssa.³⁴⁵

Koska tunnistamisprosessi on läheisesti kytköksissä ihmiskauppatapauksen rikostutkintaan, ihmiskaupan uhrin voidaan katsoa tulleen virallisesti tunnistetuksi ihmiskaupan uhriksi, kun ihmiskaupan harjoittajat ovat saaneet lopullisen tuomion. Tähän viittaa esimerkiksi CESEDA:n L316-1 ja R.316-5 artikloiden muotoilu, jonka mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa, jos tietyt ehdot täyttyvät. Tämä viimeinen vaihe päättää tunnistamisprosessin. Koska useimmat apu- ja tukipalvelut tarjotaan mahdollisille uhreille, tunnistamisprosessin viimeinen vaihe ei kuitenkaan ole ratkaisevan tärkeä uhrin suojelun ja tuen kannalta.³⁴⁶

³⁴¹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 35.

³⁴² EMN, Third Focused Study 2013 – Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures – Common Template, 11 April 2013, 5–12.

³⁴³ European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 145.

³⁴⁴ Kuten muistio nr. 79000, 5.10.2012, julkaisijana kansallisen poliisiaseman pääjohtaja tai opas uhrien tunnistamiseen, julkaisijana ECPAT-France –järjestö.

³⁴⁵ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 35–37, 43.

³⁴⁶ Ks. Kappale 1 Lainsäädäntö.

8.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Ranskan oikeudellisessa järjestelmässä useimmat apu- ja tukimekanismit ovat sidoksissa oleskelulupaan tai ihmiskaupan uhreille CESEDA:n mukaan tarjottavaan harkinta-aikaan. Oleskeluluvan omaavalle uhrille tarjottavat apu- ja tukipalvelut ovat rahoitus (kuten odotusavustus), ilmainen terveydenhoito ja neuvonta, sosiaalinen suojelu ja tuki, oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, erityiset järjestelyt vähäosaisille ihmisille, poliisisuojelu rikosprosessin ajan, pääsy tietoon palveluista, majoitus turvakodissa³⁴⁷, pääsy työmarkkinoille, tuki kääntämiseen ja tulkkaukseen, kielen opetus, avustettu kotiinpaluu ja erityinen apu ja laillinen huoltaja alle 18-vuotiaille henkilöille³⁴⁸. Ihmiskaupan uhreilla, joilla ei ole oleskelulupaa, vaan jotka käyttävät oikeuttaan harkinta-aikaan, ei ole oikeutta avustettuun kotiinpaluuseen, odotusavustukseen, pääsyyn työmarkkinoille tai erityisiin järjestelyihin vähäosaisille ihmisille.³⁴⁹ Erilaisia pääasiassa järjestöjen aloittamia ja toteuttamia projekteja on myös ollut esimerkiksi Pariisissa ja Bordeaux'ssa.³⁵⁰ Näiden projektien tarkoituksena on tuottaa tietoa ja tarjota tukea, suojelua ja apua sosiaalisessa integraatiossa ihmisille, jotka mahdollisesti ovat hyväksikäytettyjä tai ovat olleet hyväksikäytettyjä ihmiskaupassa.³⁵¹

Huolimatta useista ihmiskaupan uhreille tarjottavista apu- ja tukipalveluista useat järjestöt ovat kuvailleet Ranskan valtion rahoitusta riittämättömäksi ja epäsäännölliseksi. Monet palvelujentuottajina toimivista järjestöistä ovat keskittyneet tärkeimmille kaupunkialueille, mikä asettaa ihmiskaupan uhrin eriarvoiseen asemaan. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) on kritisoinut Ranskan viranomaisia apu- ja tukimekanismien tehottomasta toteutuksesta. On myös herännyt epäilyjä siitä, tavoittaako tieto mahdollisista palveluista ihmiskaupan uhreiksi tunnistettuja henkilöitä.³⁵²

³⁴⁷ Turvakodeissa on kuitenkin katsottu olevan tiettyjä ongelmia liittyen tietoisuuteen ihmiskaupan erityispiirteistä; European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 146.

³⁴⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 39–42; United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report 2012, France, 160; European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 146.

³⁴⁹ Ks. Kappale 1 Lainsäädäntö.

³⁵⁰ European Commission Website, 'France', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=France> (vierailtu viimeksi 14.8.2013); EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 9; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013.

³⁵¹ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 9.

³⁵² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 35–44.

Kun ihmiskaupan uhri vaatii asuinpaikan vaihtoa oman turvallisuutensa vuoksi, uhri voidaan ohjata kansalliseen järjestelmään, joka on erikoistunut vastaanottamaan ihmiskaupan ja parituksen uhreja. Tätä vuonna 2001 perustettua kansallista järjestelmää kutsutaan nimellä Ac-Sé. Järjestelmä voi hankkia uhrille asunnon salassa pidettävässä paikassa, kaukana hyväksikäyttöpaikasta. Ac-Sé –turvakoteja on kaikkialla Ranskassa. Toiveet majoituksesta on keskitetty koordinaatioryhmälle, ja uhrin on suostuttava menemään ryhmän ehdottamaan keskukseseen. Ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole erityistä tarvetta järjestelmän palveluille tai jotka eivät muusta syystä halua tulla sijoitetuiksi kauas hyväksikäyttöpaikasta, on vaihtoehtoina julkinen tai yksityinen asunto sekä sosiaalisen integraation keskuksset (CHRS). Viimeksi mainitut keskuksset eivät kuitenkaan ole erikoistuneet ihmiskaupan uhreihin, eivätkä voi tarjota uhreille erikoistunutta hoitoa ja tukea.³⁵³

Ihmiskaupan uhreille tarjottu harkinta-aika on pituudeltaan 30 päivää ilman uusimismahdollisuutta. Harkinta-ajan tarkoitus Ranskassa on pääasiassa antaa uhrille aikaa päättää, haluaako hän tehdä yhteistyötä poliisin kanssa rikostutkinnassa, ei niinkään auttaa uhria toipumaan hyväksikäytöstä. Saadakseen oikeuden harkinta-aikaan uhrin on julistettava itsensä ihmiskaupan uhriksi sekä suostuttava poliisin ja santarmistopalveluiden haastateltavaksi. Jos nämä toimijat pitävät henkilöä ihmiskaupan uhrina, myönnetään tälle todistus oikeudesta harkinta-aikaan. Tietyissä tapauksissa harkinta-aikaa on mahdollista lyhentää.³⁵⁴ GRETA on kritisoinut Ranskan harkinta-aikajärjestelmää, pääasiassa sen yksinomaisesta tarkoituksesta helpottaa poliisitutkintaa sekä siitä, että uhrin tahdolla tehdä yhteistyötä lakia toimeenpanevien viranomaisten kanssa on merkitystä harkinta-aikaa myönnettäessä.³⁵⁵

Kun harkinta-aika on ohi, poliisi kysyy mahdolliselta ihmiskaupan uhrilta, tahtooko tämä avustaa aktiivisesti rikosprosessissa. Uhrille, joka suostuu nostamaan kanteen tai todistamaan³⁵⁶, myönnetään oleskelulupa yksityis- ja perhe-elämää varten vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Tämä oleskelulupa on uusittavissa rikosprosessin keston mukaan. Oleskelulupa oikeuttaa ihmiskaupan uhrin työskentelemään sekä saamaan ammatillista koulutusta.³⁵⁷ Kun ihmiskaupan harjoittajat on tuomittu, ihmiskaupan uhrin on mahdollista hakea oleskelulupaa kymmeneksi vuodeksi prefektuurilta.

³⁵³ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 39.

³⁵⁴ Ks. kappale 1 Lainsäädäntö.

³⁵⁵ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, (2012)16, 28 January 2013, 43–44; European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 145.

³⁵⁶ Uhrin on myös mahdollista todistaa nimettömästi.

³⁵⁷ EMN, Ad Hoc Query on Directive 2011/36/EU, 11 September 2012, 7.

9 Ruotsi

9.1 Maan tausta

Ruotsi on ihmiskaupan määränpää- ja kauttakulkumaa.³⁵⁸ Ruotsissa on keskitytty ensisijaisesti seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaan, mikä näkyy esimerkiksi maan lähestymistavassa prostituutioon.³⁵⁹ Vuonna 1999 Ruotsi kriminalisoi ensimmäisenä valtiona maailmassa seksuaalisten palvelujen oston. Uudistus oli osa miesten ja naisten välisen tasa-arvon kehittämiseen tähtäävää politiikkaa, jonka mukaisesti prostituutiota lähestytään osana naiseen ja lapsiin kohdistuvaa systemaattista väkivaltaa. Seksuaalipalvelujen ostokiellon tarkoituksena oli vähentää ostettavien palveluiden kysyntää. Prostituutio tai seksuaalipalvelujen myyminen ja tarjoaminen eivät ole rikoksia Ruotsin lainsäädännön mukaan, sillä Ruotsin politiikan tarkoituksena on tukea prostituutiossa hyväksikäytettyjä henkilöitä ja auttaa näitä rakentamaan uusi elämä.³⁶⁰ Seksipalveluiden kysyntä onkin vähentynyt, millä on nähty olevan vaikutusta myös seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaan, Ruotsiin kohdistuvaan ihmiskauppaan.³⁶¹ Keskittyminen seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan torjuntaan on kuitenkin johtanut siihen, että muut ihmiskaupan muodot ovat saaneet suhteellisen vähän huomiota viranomaisten keskuudessa.³⁶²

Erityistä Ruotsin ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on kansalaisjärjestöjen suhteellisen pieni rooli, toimivallan keskittyessä viranomaisille, varsinkin poliisille.³⁶³ Järjestöt tosin tarjoavat ihmiskaupan uhreille monia apu- ja tukipalveluja epävirallisemmin, yleensä vapaaehtoistyönä.³⁶⁴ Toinen erityinen piirre Ruotsin tuki- ja apujärjestelmissä on, että ne on järjestetty yleisesti rikosten uhreille eikä erityisesti ihmiskaupan uhreille.³⁶⁵

³⁵⁸ European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 207.

³⁵⁹ European Commission Website, 'Sweden' <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Sweden> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³⁶⁰ Socialdepartementet, Sammanfattning av betänkandet Kvinnofrid, SOU 1995:60; Socialdepartementet, Sammanfattning av betänkandet Könshandeln, SOU 1995:15; Regeringens proposition 1997/98:55, Kvinnofrid.

³⁶¹ Justitiedepartementet, Förbud mot köp av sexuell tjänst: en utvärdering 1999–2008, SOU 2010:49.

³⁶² CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2012, 147–157.

³⁶³ CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2012, 152; Sähköpostihaastattelu, Amanda Bertilsdotter Nilsson, lakimies, ECPAT Sverige, 1.7.2013.

³⁶⁴ Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

³⁶⁵ Tämä on nähtävissä esim. Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012.

9.2 Lainsäädäntö

Seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtunut ihmiskauppa kriminalisoitiin Ruotsin rikoslaissa vuonna 2001.³⁶⁶ Vuonna 2004 ihmiskaupan määritelmä rikoslaissa laajeni koskemaan myös muissa tarkoituksissa harjoitettua ihmiskauppaa, kuten ihmiselinten kauppaa ja työvoiman hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa.³⁶⁷ Vuonna 2010 Ruotsi muutti ihmiskaupan määritelmää.³⁶⁸ Tämänhetkinen kriminalisointi löytyy Ruotsin rikoslain neljännen luvun 1a §:stä.³⁶⁹ Henkilöä, joka on tullut hyväksikäytetyksi ihmiskaupassa, pidetään ihmiskaupan uhrina. Muuta selkeää ihmiskaupan uhrin määritelmää Ruotsin lainsäädännöstä ei löydy.

Ruotsissa ei ole erityistä lakia, jossa säädettäisiin ihmiskaupan uhrien avustamisesta, tukemisesta tai tunnistamisesta. Uhrien avustamista, tukemista tai tunnistamista koskevia säännöksiä löytyy kuitenkin ulkomaalaislaista³⁷⁰, laista terveydenhoidosta turvapaikanhakijoille ja muille³⁷¹, sosiaalipalvelulaista³⁷² ja sosiaalipalveluasetuksesta³⁷³.

Ruotsin ulkomaalaislain 5 luvun 15 §:ssä säädetään seuraavasti:

15 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader skall på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlänning som vistas här, om:

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras,
2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,
3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och
4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, skall på ansökan av förundersökningsledaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

³⁶⁶ Kriminalisointi tuli voimaan vuonna 2002. Regeringens proposition 2001/02:124, Straffansvaret för människohandel; European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 208.

³⁶⁷ Regeringens proposition 2003/04:111, Ett utvidgat ansvar för människohandel.

³⁶⁸ Regeringens proposition 2009/10:152, Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel; Polisen, 'Människohandel – Lagar och fakta', <www.polisen.se/Lagar-och-regler/Om-olika-brott/Fakta-om-manniskohandel/> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³⁶⁹ Brottsbalk (1962:700), kapitel 4, 1a §.

³⁷⁰ Utlänningslag (2005:716).

³⁷¹ Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

³⁷² Socialtjänstlag (2001:453).

³⁷³ Socialtjänstförordning (2001:937).

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om förundersökningsledaren begär det och de där angivna förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om förundersökningsledaren begär det, det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

Ihmiskaupan uhreja tulisi Ruotsin lainsäädännön mukaan kohdella rikoksen uhreina riippumatta mahdollisesta maahanmuuttajastatuksesta. Ruotsin lainsäädännön mukaan ihmiskaupan uhrit, joilla on yllä olevan pykälän mukainen määräaikainen oleskelulupa, eivät turvapaikanhakijoiden ja muiden vastaanottamisesta annetun lain³⁷⁴ 1 §:n³⁷⁵ mukaan ole oikeutettuja samoihin palveluihin ja taloudelliseen tukeen kuin turvapaikanhakijat. Tämä johtuu siitä, että ihmiskaupan uhreja kohdellaan viranomaismenettelyssä prosessuaalisesti ensisijaisesti rikoksen uhreina, joilla siten on omat oikeutensa.³⁷⁶ Ruotsissa asuvilla ihmiskaupan uhreilla, joille on 5 luvun 5 §:n mukaisesti myönnetty oleskelulupa, on kuitenkin samat oikeudet sosiaalipalveluihin kuin muillakin laillisesti Ruotsissa asuvilla. Terveystenhoidosta turvapaikanhakijoille ja muille annetun lain 4 ja 5 § antavat ihmiskaupan uhreille oikeuden samoihin terveystalveluihin kuin muillekin maassa asuville henkilöille:

4 § Denna lag omfattar utläningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,
3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller
4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen.

Sådana utläningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte utläanning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas, om han eller hon har fyllt 18 år.

Vårdens omfattning

5 § Ett landsting ska erbjuda sådana utläningar som avses i 4 § första stycket 1-3 och som inte har fyllt 18 år, vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom landstinget.

³⁷⁴ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

³⁷⁵ ”En utläanning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 16 b § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utläanning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.”

³⁷⁶ Ks. luku 4 Apu ja tuki ihmiskaupan uhreille.

Vård i den omfattning som avses i första stycket ska även erbjudas utlänningar som avses i 4 § första stycket 4.

Sosiaalipalvelulain 5 luvun 11 §:n mukaan vastuu rikosten uhrien ja heidän läheistensä suojelemisesta ja auttamisesta on viime kädessä kuntien sosiaalihuoltolautakunnilla.³⁷⁷ Velvollisuuden toteuttamista ja valvontaa on täsmennetty sosiaalipalveluasetuksessa. Sosiaalipalvelulain 5 luvun 11 §:ssä säädetään seuraavasti:

11 § Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Tietyissä tilanteissa ihmiskaupan uhreilla on ulkomaalaislain 4 luvun 1-2 §:n sekä 5 luvun 6 §:n mukaan mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muilla, yleisemmillä perusteilla. Nämä eivät kuitenkaan ole varsinaisesti suunnattu ihmiskaupan uhreille vaan turvapaikanhakijoille.

9.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Ruotsin hallitus hyväksyi heinäkuussa 2008 ensimmäisen kansallisen ohjelman prostituution ja seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan torjumiseksi.³⁷⁸ Ruotsin hallitus ei ole vuoden 2008 jälkeen hyväksynyt uutta ohjelmaa. Ohjelmaa arvioi ensisijaisesti Ruotsin rikosten ehkäisyneuvosto.³⁷⁹ Ihmiskaupan

³⁷⁷ Opastusta vastuun hoitamiseen ja palveluiden järjestämiseen antaa Ruotsin sosiaalihallitus. Ks. Socialstyrelsen, Brottoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012.

³⁷⁸ Regeringen, Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, Regeringens skrivelse 2007/08:167. Ks. myös Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 'Mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål'. <www.regeringen.se/content/1/c6/13/04/69/6355d71d.pdf> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³⁷⁹ Näin oli esim. viimeisimmän ohjelman arviointiraportin osalta. BRÅ, Prostitution och människohandel för sexuella ändamål – Slutredovisning av regeringens handlingsplan, rapport 2011:18.

Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

vastaista työtä ei Ruotsissa koordinoita vain yhdessä ministeriössä, mikä luo käytännössä ongelmia toiminnan yhteensovittamisessa.³⁸⁰ Kansallisesta ohjelmasta vastasi kuitenkin integraatio- ja tasa-arvoministeriö. Muita toimivaltaisia ministeriöitä ovat oikeusministeriö, sosiaaliministeriö, työministeriö ja ulkomaalaisministeriö.³⁸¹

Ruotsin poliisihallitus asetettiin kansalliseksi ihmiskaupparaportoijaksi joulukuussa 1997.³⁸² Se vastaa ihmiskauppaan liittyvästä tiedottamisesta.³⁸³ Tukholman lääninhallituksen alaisena toimivat kansallinen prostituution ja ihmiskaupan vastainen koordinaattori sekä koordinaatiosihteeristö, joka toimii lähinnä yhteistoiminta- ja johto-organisaationa Ruotsin viranomaisten ihmiskaupan vastaisessa työssä. Koordinaatiosihteeristö myös johtaa prostituution ja ihmiskaupan vastaista erikoisyksikköä sekä ylläpitää kansallisia verkostoja. Erikoisyksikön tehtävät koostuvat pääasiassa ihmiskauppaan liittyvän materiaalin tuottamisesta sekä ihmiskauppaan liittyvän koulutuksen järjestämisestä.³⁸⁴ Ihmiskaupan vastaisesta työstä on perinteisesti vastannut poliisi, mikä on johtanut rikoksen torjuntaan liittyvien näkökulmien korostumiseen.

Ihmiskaupan tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Ihmiskaupassa hyväksikäytetyt uhrit tulee tunnistaa virallisen uhrien tunnistamisprosessin kautta, jotta näille voidaan taata täysi lainmukainen avustus ja suojele.³⁸⁵ Uhrien tunnistamisesta ovat vastuussa lainvalvontaviranomaiset eli poliisi ja viime kädessä syyttäjät. Rikostutkintaa johtava syyttäjä tekee lopullisen, virallisen päätöksen henkilön statuksesta.³⁸⁶ Maahanmuuttovirastolla on erityinen rooli tunnistamisprosesseissa, koska sillä on luonnollinen yhteys uhreihin. Se onkin luonut

³⁸⁰ Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

³⁸¹ European Commission Website, 'Sweden', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Sweden> (vierailtu viimeksi 14.8.2013). Edelleen on kuitenkin epäselvyyksiä muun kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan tehokkaan koordinaation järjestämisestä. Integraatio- ja tasa-arvoministeriö on keskittynyt ihmiskauppaan juuri seksuaalisen hyväksikäytön osalta; CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2012, 147–157.

³⁸² European Commission Website, 'Sweden', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Sweden> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³⁸³ Polisen, Lägesrapport 13 – Människohandel för sexuella och andra ändamål, 2012.

³⁸⁴ Kohderyhmiin kuuluvat läänien, kuntien ja valtion viranomaiset, yhteistyöyksiköt ja hallintoviranomaiset. EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 36.

³⁸⁵ Esimerkki tällaisista palveluista ihmiskaupan uhreiksi tunnistetuille henkilöille on tilapäinen oleskelulupa, jonka voi myöntää ainoastaan Ruotsin maahanmuuttovirasto, jos esitutkinnan johtaja päättää sen olevan välttämätöntä. CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2010, 153.

³⁸⁶ European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 210.

erityiset sisäiset ohjeet ihmiskaupan uhrien tunnistamista varten.³⁸⁷ Lisäksi prostituution ja ihmiskaupan vastainen koordinaatiosihteeristö on luonut yleisemmät, kansallisen tason ohjeet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen.³⁸⁸ Poliisit saavat koulutusta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyen, ja Tukholmassa, Malmössä sekä Göteborgissa on erityisesti ihmiskaupan torjuntaan koulutettuja joukkoja.³⁸⁹

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät tahot

Käytännön toimia ihmiskaupan uhrien auttamiseksi ja tukemiseksi koordinoi Ruotsin sosiaalihuolto.³⁹⁰ Vastuu avun ja tuen järjestämisestä on kuitenkin lainsäädännön mukaan määrätty kunnille ja erityisesti niiden sosiaalihuoltolautakunnille. Kuntien välillä ei ole juurikaan yhteistyötä apu- ja tukipalvelujen suhteen, vaan ne toimivat suhteellisen itsenäisesti.³⁹¹ Kuntien tarjoaman avun ja palveluiden tavoitteena on, että kaikki rikosten uhrin, mukaan lukien ihmiskaupan uhrin, voisivat saavuttaa lainsäädännön ja normien mukaisen kohtuullisen elintason.³⁹² Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja: jotkut kunnat tarjoavat erittäin hyviä palveluja ihmiskaupan uhreille, kun taas toiset ovat tuskin lainkaan tietoisia ongelmasta.³⁹³ Apua ja tukea järjestettäessä ei ole epätavallista, että useat toimijat, sekä yksityiset että julkiset, toimivat yhdessä. Tässä työssä lainsäädännölliset määräykset salassapidosta ovat kuitenkin ihmiskaupan uhrien henkilöllisyyden suojelemiseksi todella tärkeitä ja jokaisen yhteistyöhön osallistuvan toimijan tulisi kunnioittaa niitä.³⁹⁴

9.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhri voi olla niin Ruotsin kansalainen kuin siirtolainenkin. On tärkeää, ettei uhrin siirtolaisstatus vaikeuta tunnistusprosessia – tällaisia ongelmia ilmenee kuitenkin käytännössä, esimerkiksi ns. paperittomien kohdalla.³⁹⁵ Sääntönä on, että poliisin tai maahanmuuttoviraston ei pitäisi päättää henkilön maastakarkotuksesta tai

³⁸⁷ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden: Interna rutiner vid misstanke om Människohandel, 2010.

³⁸⁸ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 19–22.

³⁸⁹ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 36; European Commission Website, 'Sweden', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Sweden> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

³⁹⁰ Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012.

³⁹¹ Sähköpostihaastattelu, Amanda Bertilsson Nilsson, lakimies, ECPAT Sverige, 1.7.2013.

³⁹² EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 36.

³⁹³ Sähköpostihaastattelu, Amanda Bertilsson Nilsson, lakimies, ECPAT Sverige, 1.7.2013.

³⁹⁴ Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012, 28–34; Sähköpostihaastattelu, Amanda Bertilsson Nilsson, lakimies, ECPAT Sverige, 1.7.2013.

³⁹⁵ Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

evätä pääsyä maahan, jos voidaan epäillä, että henkilö on ihmiskaupan uhri.³⁹⁶ Rikosten uhreille tulisi myös tarjota Ruotsin järjestelmässä tietyt palvelut riippumatta siitä, ovatko he turvapaikanhakijoita vai eivät.³⁹⁷ Jotkut ihmiskaupan uhrin voivat kuitenkin ajautua ristiriitaiseen tilanteeseen, jossa he tulevat sijoitetuiksi vastaanottokeskuksiin (esim. jotta viranomaiset voivat tutkia uhrin henkilöllisyyden sen ollessa epäselvä), joissa viranomaiset kohtelevat heitä siirtolaishallinnollisena ongelmana, vaikka he ovat samanaikaisesti rikoksen uhreja ja oikeutettuja rikosten uhreille tarkoitettuihin palveluihin. Tämä on ongelma etenkin erityisen sääntelyn piirissä olevien lasten suhteen.³⁹⁸

Oletetun ihmiskaupan uhrin voi teoriassa tunnistaa kuka tahansa, joka epäilee henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi.³⁹⁹ Henkilö voi myös ilmoittaa itse olevansa ihmiskaupan uhri.⁴⁰⁰ Jos on olemassa epäily henkilön joutumisesta ihmiskaupan uhriksi, tulee ottaa yhteys poliisiin, jotta tutkinta voidaan aloittaa. Jos sosiaalipalveluissa työskentelevä henkilö epäilee alle 18-vuotiaan olevan ihmiskaupan uhri, on hänellä velvollisuus ilmoittaa asiasta poliisille.⁴⁰¹ Kun prosessi on käynnistetty, henkilö saa mahdollisen uhrin statuksen. Poliisin on tehtävä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa saadakseen tarpeelliset tiedot tehdäkseen päätöksen uhrin statuksesta.

Tutkinnan edistämiseksi poliisi voi kutsua muiden viranomaisten edustajia konsultaatiokokoukseen. Edustajat voivat olla alueellisesta syyttäjänvirastosta, maahanmuuttovirastosta, kunnan sosiaalipalveluista, erilaisista suojaa tarjoavista palveluista, huostaanottoviranomaisesta, maakäräjäkunnasta ja terveyspalveluista. Jos uhri on alle 18-vuotias, sosiaaliviranomaiset ovat tärkeässä roolissa viranomaisten välisessä yhteistyössä.⁴⁰²

³⁹⁶ Länsstyrelsen för Västmanlands län, Myndighetssamverkan för stöd till personer utsatta för människohandel och prostitution i Västmanlands län, diariennr: 700-1744-09, mars 2012, 11.

³⁹⁷ Ks. Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012.

³⁹⁸ Global Detention Project, 'Sweden Detention Profile', <www.globaldetentionproject.org/countries/europe/sweden/introduction.html> (vierailtu viimeksi 14.8.2013). Ks. myös Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012.

³⁹⁹ Tunnistamisprosessin tehostamiseksi on tehty joitakin toimenpiteitä. Käyttöön on otettu esim. kansallinen puhelinlinja, johon ihmiset voivat ilmoittaa epäilyksensä lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta; EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 36.

⁴⁰⁰ Usein on kuitenkin ongelmia, jotka käytännössä vaikeuttavat ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksia tunnistaa itsensä uhreiksi. Kts. Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 18.

⁴⁰¹ Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012, 20; Länsstyrelsen för Västmanlands län, Myndighetssamverkan för stöd till personer utsatta för människohandel och prostitution i Västmanlands län, diariennr. 700-1744-09, mars 2012, 14.

⁴⁰² Länsstyrelsen för Västmanlands län, Myndighetssamverkan för stöd till personer utsatta för människohandel och prostitution i Västmanlands län, diariennr: 700-1744-09, mars 2012, 11.

Tunnistamisprosessin viimeinen vaihe, muodollinen tunnistaminen, tapahtuu tuomioistuimen toimesta. Päätös perustuu poliisin tuottamaan tietoon, ja viime kädessä tuomioistuimen todistusharkintaan.⁴⁰³ Tuomioistuimen päätös saattaa tunnistamisprosessin loppuun. Prosessin aikana lainkäyttöviranomaiset kuulevat uhria päättääkseen uhristatuksesta ja saadakseen enemmän tietoa rikoksesta. Kuuleminen tulisi toteuttaa hienotunteisesti ja kunnioittaen uhrin erityisiä tarpeita. Tulkkaus- ja käännöspalveluja tulee tarjota tarvittaessa.⁴⁰⁴ Uhrin subjektiivisella mielipiteellä omasta uhriasemastaan ei pitäisi kuitenkaan olla merkitystä uhrin virallisesta statuksesta päätettäessä.⁴⁰⁵

9.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Kun tunnistamismenettely on aloitettu ja uhri virallisesti tunnistettu, on uhri oikeutettu moniin palveluihin. Ongelmia ilmenee kuitenkin usein silloin, kun uhria ei ole vielä virallisesti tunnistettu. Esimerkiksi ns. paperittomat jäävät tässä vaiheessa helposti ihmiskaupan uhreille suunnattujen apu- ja tukikoneistojen ulkopuolelle.⁴⁰⁶ Esimerkkejä uhreille tarjottavista palveluista ovat turvakodit, harkinta-aika, oleskelulupa, tuki yhdessä muiden virastojen kanssa, suojatut henkilötiedot, taloudellinen tuki, tulkkipalvelut, rikosprosessissa avustava tukihenkilö, psykologinen tuki sekä terveys- ja hammashoito.⁴⁰⁷ Muita apu- ja tukipalveluita, joihin ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja, ovat esimerkiksi oikeus suojeluun erilaisissa muodoissa, oikeus yhteiskunnalliseen kuntoutukseen, jonka tarkoituksena on parantaa opiskelu- ja työskentelyvalmiuksia sekä taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on ylläpitää kohtuullinen elintaso. Usein ihmiskaupan uhreille tarjotaan myös avustettu paluu kotimaahan.⁴⁰⁸ Tarjotut palvelut määräytyvät jokaiselle ihmiskaupan uhrille yksilöllisesti tehtävän tarvearvion perusteella. Arvion tekevät kunnan sosiaaliviranomaiset ja viime kädessä kunnan sosiaalilautakunta.⁴⁰⁹ Apu- ja tukipalvelut on annettava riippumatta siitä, valitseeko uhri Ruotsiin jäämisen vai paluun

⁴⁰³ Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

⁴⁰⁴ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 23–24.

⁴⁰⁵ Tämä siksi, että monet uhrin eivät välttämättä pidä itseään uhreina (esim. koska eivät tunne ihmiskaupan laillista määritelmää). Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 18.

⁴⁰⁶ Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

⁴⁰⁷ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013, 36; Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012; Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

⁴⁰⁸ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 33–44.

⁴⁰⁹ Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012, 21.

kotimaahan.⁴¹⁰ Usein apu- ja tukipalveluita on annettu virallisesti tunnistettujen uhrien lisäksi poliisin tunnistamille mahdollisille uhreille.⁴¹¹

Ihmiskaupan uhreille tarjotut turvakotipalvelut eivät yleensä ole erityisesti ihmiskaupan uhreille suunniteltuja, vaan ne on tarkoitettu yleisesti kaikille väkivallan uhreille ja muuten suojelua tarvitseville ihmisille.⁴¹² Suojelutarve voidaan arvioida riskiarviolla, jonka suorittaa joko sosiaalipalvelut tai poliisi. Jos sosiaalipalvelut tai poliisi päättää, että suojelutarve on olemassa, kunta järjestää turvakotipalvelun. Turvakotimajoitus voi olla sekä julkisesti että yksityisesti järjestettyä. Enemmistö turvakotipalveluista on kuitenkin vapaaehtoisjärjestöjen järjestämiä.⁴¹³ Ruotsissa on erilaisia turvakoteja, jotka ovat järjestäytyneet kattojärjestöihin. Kolme tärkeintä turvakotien kattojärjestöä keskittyvät erityisesti joko naiseen ja heidän lapsiinsa uhreina tai seksuaalisen väkivallan uhreihin sukupuolesta riippumatta.⁴¹⁴ Huomio on siis selvästi keskittynyt seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan, muiden ihmiskaupan uhrien jäädessä jokseenkin pienemmälle huomiolle.

Yksi apu- ja tukimekanismien tärkeimmistä osasista on uhreille myönnettävä harkinta-aika ja mahdollinen oleskelulupa. Kuten aiemmin todettiin, ihmiskaupan uhrin ovat Ruotsin lainsäädännön mukaan oikeutettuja 30 päivän harkinta-aikaan. Sen tarkoituksena on antaa uhrille aikaa miettiä, tahtooko hän tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa rikostutkinnassa. Harkinta-aikaa voidaan pidentää erityisistä syistä. Ihmiskaupan uhrin on itse haettava harkinta-aikaa ja sen myöntää rikostutkinnan johtaja, joka myöntää tarvittaessa myös sen pidennyksen. Ehdot harkinta-ajan myöntämiselle ovat, että se on tarpeen rikostutkintaa tai oikeudenkäyntimenettelyä varten ja että se ei vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta.⁴¹⁵ Harkinta-aikoja myönnetään kuitenkin harvoin, mikä on aiheuttanut kritiikkiä. Pragmaattisesta suhtautumisesta harkinta-aikojen myöntämiseen johtuu, että voidaan kysyä, toteutuvatko harkinta-ajan taustalla olevat tavoitteet käytännössä.⁴¹⁶

⁴¹⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län, Ett tryggare återvändande – för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige, rapport 2010:03.

⁴¹¹ EMN, Third Focused Study 2013 – Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures – Common Template, 11 April 2013, 5–12.

⁴¹² Erityisesti ihmiskaupan uhreille suunnattuja turvakotipalveluja on kuitenkin olemassa. Esim. Ruotsin Frälsningsarmén järjestää sellaisia palveluja. Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

⁴¹³ Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012, 23; Sähköpostihaastattelu, Amanda Bertilsson, lakimies, ECPAT Sverige, 1.7.2013.

⁴¹⁴ Näitä ovat SKR, ROKS ja HOPP. Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående – Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, mars 2012, 41.

⁴¹⁵ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 26. Ks. myös Utlänningslag (2005:716) kapitel 5, 15 §, stycke 2.

⁴¹⁶ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 38–39. Sen vahvistaa

Ruotsin lainsäädännön mukaan *kaikki todistavat henkilöt*⁴¹⁷ ovat oikeutettuja vähintään kuuden kuukauden määräaikaiseen oleskelulupaan (TUT). Määräaikaisen oleskeluluvan myöntää maahanmuuttovirasto rikostutkintaa johtavan syyttäjän hakemuksesta.⁴¹⁸ Tarvittaessa määräaikaista oleskelulupaa voidaan pidentää.⁴¹⁹ Jotta todistava henkilö voi saada tämän oikeuden, on hänen täytettävä tietyt kriteerit: henkilön läsnäoloa tarvitaan rikostutkinnan tai pääkäsittelyn läpiviemiseksi, henkilön on osoitettava tahtonsa tehdä yhteistyötä tutkivien viranomaisten kanssa, henkilö on katkaissut kaikki yhteydet rikoksesta epäiltyihin henkilöihin ja henkilö ei vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta.⁴²⁰ Henkilön identiteetti pitäisi pystyä vahvistamaan voimassa olevalla passilla. Poikkeuksia voidaan kuitenkin tehdä, jos siihen on erityistä aihetta.⁴²¹

Todistavalla henkilöllä on oleskelulupansa tai oleskelulupahakemuksensa myötä oikeus samoihin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muilla kunnassa asuvilla henkilöillä.⁴²² Ruotsissa todistaville henkilöille myönnettävän määräaikaisen oleskeluluvan turvin asuvat lapset saavat koulutus- ja esikoulupalvelut samoin kuin muut kunnassa asuvat lapset.⁴²³ Työlupa ei ole edellytys määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle henkilölle, mutta maahanmuuttovirasto voi myöntää sen.⁴²⁴ Kunnat ja maakärjäkunnat ovat oikeutettuja valtion taloudelliseen tukeen palveluiden järjestämiseksi niille henkilöille, jotka asuvat maassa rikostutkinnan takia.⁴²⁵

myös Karin Gyllenring, joka tekee käytännön työtä turvapaikka-lakimiehenä; Sähköpostihaastattelu, Karin Gyllenring, lakimies, Stockholms Asylbyrå AB, 31.7.2013.

⁴¹⁷ Eli sekä uhrin että todistajan.

⁴¹⁸ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 26.

⁴¹⁹ Oleskelulupaa voidaan jatkaa syyttäjän hakemuksesta perustuen tutkinnallisiin tarpeisiin; European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-notes Report on the implementation of anti- trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 210.

⁴²⁰ Utlänningslag (2005:716) kapitel 5, 15 §, stycke 1.

⁴²¹ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 26.

⁴²² Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden: Interna rutiner vid misstanke om Människohandel, 2010.

⁴²³ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 27.

⁴²⁴ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden: Interna rutiner vid misstanke om Människohandel, 2010.

⁴²⁵ Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel samt Länsstyrelsen i Stockholms län, Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel, 2011, 27–29.

10 Saksa

10.1 Maan tausta

Saksassa ensimmäiset poliittiset aloitteet ihmiskaupan torjuntaan ajoittuvat 1990-luvun loppuun, jolloin Saksa perusti naisten ihmiskauppatyöryhmän vuonna 1997 ja pian tämän jälkeen lisäsi kaksi seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan kriminalisoivaa artiklaa rikoslakiin. Vuodesta 1999 lähtien liittovaltion rikospoliisivirasto on koonnut vuosittain ihmiskaupan tilanneraportin (Bundeslagebild Menschenhandel), joka sisältää alueellisten ja liittovaltion poliisiasemien keräämiä yksityiskohtaisia tilastoja ihmiskaupasta.⁴²⁶

Saksa on ihmiskaupan lähtö-, kauttakulku- ja määränpäämaa. Useimmat tunnistetut seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan uhrit ovat eurooppalaisia ja tulevat Saksasta, Romaniasta ja Bulgariasta. Ei-eurooppalaiset uhrit ovat kotoisin yleensä Nigeriasta, muista osista Afrikkaa, Aasiasta ja läntiseltä pallonpuoliskolta. Enemmistöä seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan maahanmuuton uhreista on hyväksikäytetty baareissa, bordelleissa ja kodeissa. Nuoret saksalaisnaiset on joskus pakotettu laittomaan seksikauppaan oletettujen poikaystävien toimesta ns. ”loverboy” –tekniikan avulla. Nigerialaiset ihmiskaupan uhrit on usein pakotettu prostituutioon voodoo -rituaalien avulla. Pakkotyön uhreja on tunnistettu hotelleissa, kotipalvelussa, rakennustyömailla, lihanjalostustehtaissa ja ravintoloissa. Etnisten vähemmistöjen jäsenet, kuten romanit sekä ulkomaalaiset yksin Saksaan saapuvat alaikäiset ovat erityisen alttiita ihmiskaupalle. Vammaiset yksilöt, mukaan lukien huonokuuloiset, ovat alttiita pakkotyölle. Järjestöt raportoivat kotiapulaisten väärinkäytöksiä koskevien valitusten määrän kasvusta diplomaattikotitalouksissa. Useat valtiot ovat raportoineet Saksan kansalaisten osallistumisesta seksiturismiin.⁴²⁷

10.2 Lainsäädäntö

Ihmiskauppa on ollut Saksassa rikos vuodesta 1998, jolloin ensimmäiset selvästi ihmiskauppaan viittaavat artiklat lisättiin rikoslakiin – 180b artikla ihmiskauppaa sekä 181 artikla törkeää ihmiskauppaa koskien. Nämä artiklat kuitenkin keskittyvät ainoastaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan. Samana vuonna lisättiin rikoslakiin lasten ihmiskauppaan liittyvä 236 artikla, joka käsittelee törkeitä huolenpidon laiminlyöntejä sekä alle 18-vuotiaan lapsen adoptointia.⁴²⁸

⁴²⁶ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 155.

⁴²⁷ U.S. Department of States, Trafficking in Persons Report 2012, ‘Germany’, <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>> (Viimeisin käynti 1.5.2013).

⁴²⁸ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 156.

Vuonna 2005 myös muut ihmiskaupan muodot kriminalisoitiin, rikoslain 37. muutoksen tullessa voimaan.⁴²⁹ Rikoslain 232 artikla koskee nyt seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaa ihmiskauppaa, 233 artikla työvoiman hyväksikäytön tarkoituksiin tapahtuvaa ihmiskauppaa ja 233a artikla seksuaalisen tai työvoiman hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan avustamista. Viittaamalla alle 21-vuotiaiden henkilöiden ihmiskauppaan nämä artiklat muuttavat lapsiin kohdistuvan seksuaaliseen ja työvoiman hyväksikäytön tarkoituksin tapahtuvan ihmiskaupan määritelmää siten, että se koskee nyt 21-vuotiaiden (aiemmin 18-vuotiaiden) ja sitä nuorempien uhrien ihmiskauppaa.⁴³⁰ Seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävää ihmiskauppaa on nyt tarkasteltava eri näkökulmista niiden torjumisen tehostamiseksi.⁴³¹ Muita ihmiskaupan muotoja, kuten ihmiskauppaa elintensiirtoa tai kerjäämistä varten, ei ole sisällytetty rikoslakiin.⁴³²

Article 232: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder dazu bringt, sexuelle Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird, an oder vor dem Täter oder einem Dritten vorzunehmen oder von dem Täter oder einem Dritten an sich vornehmen zu lassen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn

1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist,
2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in
3. die Gefahr des Todes bringt oder
4. der Täter die Tat gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur
5. fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

(4) Nach Absatz 3 wird auch bestraft, wer

1. eine andere Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt oder
2. sich einer anderen Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List bemächtigt, um sie zur Aufnahme oder

⁴²⁹ Ennen rikoslain 37. muutosta vain seksuaalinen hyväksikäyttö oli käsitelty.

⁴³⁰ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 156.

⁴³¹ Ihmiskauppa, 2010 kansallinen tilanneraportti, s. 4.

⁴³² Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 148.

Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen zu bringen.

(5) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 3 und 4 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.

Article 233: Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bringt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer in Satz 1 bezeichneten Beschäftigung bringt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) § 232 Abs. 3 bis 5 gilt entsprechend.

Article 233a: Förderung des Menschenhandels

(1) Wer einem Menschenhandel nach § 232 oder § 233 Vorschub leistet, indem er eine andere Person anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt oder aufnimmt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn

1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist,
2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder
3. der Täter die Tat mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

(4) Der Versuch ist strafbar.

Article 236: Kinderhandel

(1) Wer sein noch nicht achtzehn Jahre altes Kind oder seinen noch nicht achtzehn Jahre alten Minderjährigen oder Pflegling unter grober Vernachlässigung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht einem anderen auf Dauer überlässt und dabei gegen Entgelt oder in der Absicht handelt, sich oder einen Dritten zu bereichern, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer in den Fällen des Satzes 1 das Kind, den Minderjährigen oder Pflegling auf Dauer bei sich aufnimmt und dafür ein Entgelt gewährt.

(2) Wer unbefugt

1. die Adoption einer Person unter achtzehn Jahren vermittelt oder
2. eine Vermittlungstätigkeit ausübt, die zum Ziel hat, daß ein Dritter eine Person unter achtzehn Jahren auf Dauer bei sich aufnimmt, und dabei gegen Entgelt oder in der Absicht handelt, sich oder einen Dritten zu bereichern, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer als Vermittler der Adoption einer Person unter achtzehn Jahren einer Person für die Erteilung der erforderlichen Zustimmung zur Adoption ein Entgelt gewährt. Bewirkt der Täter in den Fällen des Satzes 1, daß die vermittelte Person in das Inland oder in das Ausland verbracht wird, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

(3) Der Versuch ist strafbar

(4) Auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn der Täter

1. aus Gewinnsucht, gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung eines Kinderhandels verbunden hat, oder
2. das Kind oder die vermittelte Person durch die Tat in die Gefahr einer erheblichen Schädigung der körperlichen oder seelischen Entwicklung bringt.

(5) In den Fällen der Absätze 1 und 3 kann das Gericht bei Beteiligten und in den Fällen der Absätze 2 und 3 bei Teilnehmern, deren Schuld unter Berücksichtigung des körperlichen oder seelischen Wohl des Kindes oder der vermittelten Person gering ist, die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe nach den Absätzen 1 bis 3 absehen.

Vuodesta 1997 lähtien Saksassa on kuitenkin ollut voimassa erillinen siirännäislaki, joka uudistettiin viimeksi 2001 ja jonka 17 ja 18 artikloissa kielletään kudosten ja elinten kauppa.

Article 17: Verbot des Organ- und Gewebehandels

(1) Es ist verboten, mit Organen oder Geweben, die einer Heilbehandlung eines anderen zu dienen bestimmt sind, Handel zu treiben. Satz 1 gilt nicht für

1. die Gewährung oder Annahme eines angemessenen Entgelts für die zur Erreichung des Ziels der Heilbehandlung gebotenen Maßnahmen, insbesondere für die Entnahme, die Konservierung, die weitere Aufbereitung einschließlich der Maßnahmen zum Infektionsschutz, die Aufbewahrung und die Beförderung der Organe oder Gewebe, sowie
2. Arzneimittel, die aus oder unter Verwendung von Organen oder Geweben hergestellt sind und den Vorschriften über die Zulassung nach 21 des Arzneimittelgesetzes, auch in Verbindung mit § 37 des Arzneimittelgesetzes, oder der Registrierung nach § 38 oder § 39a des Arzneimittelgesetzes unterliegen oder durch Rechtsverordnung nach § 36 des Arzneimittelgesetzes von der Zulassung oder nach § 39 Abs. 3 des Arzneimittelgesetzes von der Registrierung freigestellt sind, oder Wirkstoffe im Sinne des § 4 Abs. 19 des Arzneimittelgesetzes, die aus oder unter Verwendung von Zellen hergestellt sind.

(2) Ebenso ist verboten, Organe oder Gewebe, die nach Absatz 1 Satz 1 Gegenstand verbotenen Handeltreibens sind, zu entnehmen, auf einen anderen Menschen zu übertragen oder sich übertragen zu lassen.

Article 18: Organ- und Gewebehandel

(1) Wer entgegen § 17 Abs. 1 Satz 1 mit einem Organ oder Gewebe Handel treibt oder entgegen § 17 Abs. 2 ein Organ oder Gewebe entnimmt, überträgt oder sich übertragen lässt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Handelt der Täter in den Fällen des Absatzes 1 gewerbsmäßig, ist die Strafe Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Das Gericht kann bei Organ- oder Gewebespendern, deren Organe oder Gewebe Gegenstand verbotenen Handeltreibens waren, und bei Organ- oder Gewebeempfängern von einer Bestrafung nach Absatz 1 absehen oder die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§49 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs).

Ihmiskaupan uhrien oikeus vähintään kolmen kuukauden harkinta-aikaan lisättiin marraskuussa 2011 Saksan oleskelulakiin. Nykyisen 59.7 artiklan mukaan ulkomaalaiset rikoksen uhrit, joiden oleskeluoikeudet ovat umpeutuneet, voivat pysyä maassa päättääkseen, haluavatko he tehdä yhteistyötä poliisin kanssa rikoksen tutkinnassa. Harkinta-ajan kuluessa uhreille tarjotaan asuminen sekä oikeudellista, lääketieteellistä ja psykososiaalista apua.⁴³³

Article 59.7: Androhung der Abschiebung

Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4a Satz 1 oder in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie abweichend von Absatz 1 Satz 1 eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 3 oder nach § 25 Absatz 4b Satz 2 Nummer 2 treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens drei Monate. Die Ausländerbehörde kann von der Festsetzung einer Ausreisefrist nach Satz 1 absehen, diese aufheben oder verkürzen, wenn

1. der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder
 2. der Ausländer freiwillig nach der Unterrichtung nach Satz 4 wieder Verbindung zu den Personen nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 2 aufgenommen hat.
- Die Ausländerbehörde oder eine durch sie beauftragte Stelle unterrichtet den Ausländer über die geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer von in § 25 Absatz 4a Satz 1 genannten Straftaten.

⁴³³ European Commission Website, 'Germany'
<<http://ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Germany>> (Viimeisin käynti 2.5.2013).

Jos uhri suostuu todistamaan oikeudessa, myönnetään hänelle oleskelulupa humanitaarisin perustein oikeuskäsittelyn ajaksi oleskelulain 25 artiklan 4a ja 4b momenttien mukaan. On tärkeää huomata, että tämä sääntely soveltuu ainoastaan henkilöihin, jotka ovat tulleet maahan laillisesti. Muut saattavat saada lykkäyksen maastakarkotukselle oleskelulain 60 (a) artiklan mukaisesti, jos heidät hyväksytään todistajansuojeluohjelmaan.⁴³⁴

Article 25.4 (a): Aufenthalt aus humanitären Gründen

Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurde, kann abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,
2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und
3. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.

Article 25.4 (b): Aufenthalt aus humanitären Gründen

Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurde, kann abweichend von § 11 Absatz 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, und
2. der Ausländer seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. Die Aufenthaltserlaubnis kann verlängert werden, wenn dem Ausländer von Seiten des Arbeitgebers die zustehende Vergütung noch nicht vollständig geleistet wurde und es für den Ausländer eine besondere Härte darstellen würde, seinen Vergütungsanspruch aus dem Ausland zu verfolgen.

Vuodesta 2007 lähtien ihmiskaupan kohteeksi joutuneille henkilöille, jotka tekevät yhteistyötä rikosprosessissa, voidaan antaa oleskelulupa niin pitkäksi ajaksi, kuin syyttävä katsoo tarkoituksenmukaiseksi. Oleskelulupa voidaan perua, jos uhri ottaa yhteyttä syytettyyn. Oikeudellinen prosessi voi viedä jopa kolme vuotta, ja vaikka pääsy

⁴³⁴ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 156.

koulutukseen, ammatilliseen harjoitteluun tai viime kädessä työmarkkinoille on sallittu, ei tämä usein ole mahdollista työllistymismahdollisuuksien puutteen vuoksi.⁴³⁵

10.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Saksassa ihmiskaupan torjuminen toteutetaan kahdella tasolla, liittovaltio- ja osavaltiotasolla. Liittovaltiollisten rakenteiden luonteesta johtuen vastuu ihmiskaupan vastaisten käytäntöjen täytäntöönpanosta on jaettu eri ministeriöiden kesken.⁴³⁶ Saksassa ei ole kansallista raportoijaa tai vastaavaa mekanismia. Liittovaltion rikospoliisi (Bundeskriminalamt – BKA) on kuitenkin julkaissut ihmiskaupan tilanneraporttia vuodesta 1994 lähtien. Työvoimavalvojen tutkimat pakkotyötapaukset sisältyvät myös raporttiin. Tilanneraportin tarkoituksena on tarjota tiivis yhteenveto ihmiskaupan torjunnan kehittymisestä.⁴³⁷ Raportti auttaa poliisia ja poliittisia päättäjiä ongelman laajuuden arvioinnissa sekä sen mukaisten suunnitelmien suunnittelussa.⁴³⁸

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Vaikka Saksassa eri viranomaiset ovat mukana ihmiskaupan torjunnassa, ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuullinen viranomainen on poliisi. Saksan liittovaltiojärjestelmässä osavaltiot ja niiden paikalliset poliisilaitokset ovat vastuullisia rikosoikeudellisesta syytteenpanosta pakkotyön tarkoituksessa harjoitetussa ihmiskaupassa. Myös järjestöillä on tärkeä rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Tunnistamisen voi aloittaa myös ihmiskaupan uhri itse tai kolmas osapuoli. Syyttäjän toimisto päättää ihmiskaupan uhrin muodollisesta tunnistamisesta.

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Liittovaltiotasolla Saksan perhe-, vanhus-, nais- ja nuorisoministeriö (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ) käsittelee naisiin kohdistuvaan ihmiskauppaan liittyviä asioita. Hallituksen vuonna 1997 perustama liittovaltion ihmiskauppatyöryhmä (The Federal Working Group on Trafficking in Persons) on ainoa kansallisesti koordinoitu, ministeriöiden välinen

⁴³⁵ European Commission Website, ‘Germany’

<<http://ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Germany>> (Viimeisin käynti 2.5.2013).

⁴³⁶ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 155.

⁴³⁷ Trafficking in Human Beings, National Situation Report (2010), Bundeskriminalamt, at p. 3.

⁴³⁸ European Commission Website, ‘Germany’

<<http://ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Germany>> (Viimeisin käynti 2.5.2013).

erikoisyksikkö, joka kerää yhteen kaikki tärkeimmät valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat liittovaltiojärjestelmän eri tasoilta.⁴³⁹ Työryhmän tavoitteena on tarjota kattavia menettelytapasuosituksia liittovaltio- ja osavaltiotasolle sekä suunnitella ja koordinoida erityisiä toimia ihmiskauppaan liittyen.⁴⁴⁰ Lisäksi se on toinen työryhmistä, jotka ohjaavat ihmiskaupan vastaisia toimia sisältävän 'toisen naiseen kohdistuvan väkivallan torjumisen toimintasuunnitelman' täytäntöönpanoa. Toinen ohjausryhmä on perheväkivaltatyöryhmä. Toimet lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan torjumiseksi pohjautuvat osittain kansallisiin toimintasuunnitelmiin "Lapsille sopiva Saksa 2005-2010" sekä "Lasten ja nuorten suojelemiseksi seksuaaliselta väkivallalta ja hyväksikäytöltä". Saksalla ei siis ole erillistä ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa, mutta se on sisällyttänyt ihmiskaupan vastaisen toiminnan relevantteihin yleisempiin toimintasuunnitelmiin.⁴⁴¹

Vuonna 1999 perustettiin oikeudessa todistavien ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ensimmäinen liittovaltiotason yhteistyöjärjestelmä poliisin ja erikoistuneiden neuvontakeskusten välille. Tällä hetkellä 12 osavaltiossa on solmittu yhteistyösopimuksia, jotka perustuvat liittovaltiotason yhteistyöjärjestelmään. Lisäksi BMFSFJ tukee Saksan maanlaajuista ihmiskaupan uhriksi joutuneiden maahanmuuttoprosessissa oleviin naiseen kohdistuvaa väkivaltaa torjuvaa kansalaisjärjestöjen välistä koordinaatioryhmä ry:tä (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. - KOK). KOK e.V. on monitieteinen 39 järjestön allianssi, johon kuuluu yhteensä 47 erikoistunutta neuvontakeskusta, jotka torjuvat naiskauppaa ja maahanmuuttoprosessissa oleviin naiseen kohdistuvaa väkivaltaa. Alueellisen tason yhteistyösopimukset sääntelevät rakenteita ja toimia ihmiskauppaa vastaan.⁴⁴² Saksan ihmiskaupan vastaiset toimenpiteet keskittyvät siis edelleen pääosin naiseen ja lapsiin kohdistuvaan seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan. Koska oikeudellinen viitekehys on kuitenkin muutettu kansainvälisten ihmiskaupan vastaisten standardien mukaiseksi vuonna 2005, Saksan tunnistaessa kaikki ihmiskaupan muodot, on oletettavissa että myös institutionaalista ja menettelyllistä kehitystä tapahtuu vähitellen.⁴⁴³

⁴³⁹ European Commission Website, 'Germany'

<<http://ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Germany>> (Viimeisin käynti 2.5.2013).

⁴⁴⁰ The Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2008: Joint Analysis, Joint Action. Germany, <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/germany.aspx>.

⁴⁴¹ The Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2008: Joint Analysis, Joint Action. Germany, <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/germany.aspx>.

⁴⁴² Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at p. 149.

⁴⁴³ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, at p. 156.

10.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Uhrien tunnistamisesta on vastuussa pääasiassa poliisi. Saksan liittovaltiojärjestelmässä osavaltiot ja niiden paikalliset poliisilaitokset ovat vastuussa rikosprosessista pakkotyöhön liittyvässä ihmiskaupassa. Järjestöillä on tärkeä rooli ihmiskaupan kohteeksi joutuneiden henkilöiden tunnistamisessa, samoin kuin kansallisella yhteistyöjärjestelmällä, joka säätelee poliisin ja 13 osavaltion neuvontapalveluiden tiedonvaihtoa.⁴⁴⁴ Tunnistamisen voi aloittaa myös ihmiskaupan kohteeksi joutunut henkilö itse tai kolmas osapuoli. Työvoimana hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja tunnustetaan vain harvoin ja yleensä sitä tapahtuu Saksan tullihallituksen alaisena toimivan, laittoman työn taloudellisen valvonnan toimiston (FKS) suorittamissa työpaikkatarkastuksissa. Koska FKS keskittyy laittoman työn ja maassaolon tunnistamiseen, ihmiskaupan kohteeksi joutuneita henkilöitä tunnustetaan harvoin. Erikoistuneiden neuvontakeskusten ja muiden järjestöjen sekä saksalaisten sosiaalipalveluiden toiminnot ovat todella tärkeitä tämän ryhmän tunnistamiselle.⁴⁴⁵ Ihmiskaupan uhrin virallisesta tunnistamisesta vastaa tapauksesta vastuussa oleva syyttäjän toimisto.

10.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Avustus- ja tukipalveluita tarjoavat pääasiassa KOK e.v.:n alaiset kansalaisjärjestöt. KOK on kattojärjestö 47 palveluita tarjoavalle jäsenelle, kuten neuvontakeskuksille ja ihmiskaupan uhrien turvakodeille. Lisäksi osavaltioiden hallitukset rahoittavat useita organisaatioita, jotka järjestävät turvakotipalveluja ja tukea sekä helpottavat ihmiskaupan uhrien suojelua. Täysi lääketieteellinen ja psykologinen apu myönnetään kuitenkin vain laillisesti Saksassa oleskeleville. Kolmansista valtioista kotoisin olevat henkilöt saavat etuja Saksan turvapaikanhakijoiden saamista eduista annetun lain mukaisesti. Apu kattaa heidän perustarpeensa, mutta on alle säädyllisen toimeentulon tason ja muutenkin yleisesti riittämätön.⁴⁴⁶

Uhreilla on oikeus vähintään kolmen kuukauden harkinta-aikaan, jonka aikana he voivat toipua sekä harkita, haluavatko tehdä yhteistyötä rikosprosessissa poliisin kanssa. Harkinta-ajan ajaksi uhreille tarjotaan asunto sekä oikeudellista, lääketieteellistä ja psykososiaalista apua. Kuten yllä mainittiin, kolmansien valtioiden kansalaisten avusta sääntelee vain Saksan turvapaikanhakijoiden saamista eduista annettu laki, joka tarjoaa uhreille vain hyvin rajattua terveydenhuoltoa. Se soveltuu kaikkiin kolmansien valtioiden kansalaisiin, joilla ei ole oleskelulupaa, mukaan lukien ihmiskaupan uhreihin

⁴⁴⁴ Sähköpostihaastattelu, Eva Küblbeck, Associate Officer, KOK e.v.

⁴⁴⁵ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 150.

⁴⁴⁶ European Commission Website, 'Germany'

<<http://ec.europa.eu/antitrafficking/showNIPsection.action?country=Germany>> (Viimeisin käynti 2.5.2013).

harkinta-ajan ja rikosprosessin aikana.⁴⁴⁷ EU-kansalaiset saavat apua sosiaalilain (SGB II tai SGB XII) perusteella, mutta koska apua ei ole standardisoitu liittovaltion tasolla, tarjoavat osavaltiot sitä omien säädöstensä mukaisesti.

Jos henkilö päättää tehdä yhteistyötä ja rikosprosessi on käynnissä, syyttäjänvirasto voi myöntää väliaikaisen oleskeluluvan. Ihmiskaupan uhrin on kuitenkin täytettävä seuraavat edellytykset, oleskelulain 25 (4) §:n mukaisesti: 1) uhri päättää todistaa rikosprosessissa, 2) syyttäjäviranomaiset pitävät todistusta prosessin kannalta ratkaisevan tärkeänä ja 3) uhri on katkaissut yhteytensä rikoksentekijään.⁴⁴⁸ Oleskelulain mukaan oleskelulupa lakkaamista automaattisesti, kun rikosprosessi on ohi.

Uhri tai todistaja voi saada toisen oleskeluluvan prosessin loppumisen jälkeen jos hän tai hänen perheenjäsenensä paluu kotimaahan voi vaarantaa heidän vapautensa tai henkensä. Tämä jatkettu oleskelulupa ei kuitenkaan takaa varmaa oleskeluoikeutta, sillä sen ehtona on jatkuva vaaratilanne, joka tarkistetaan säännöllisesti.⁴⁴⁹

Ihmiskaupan uhreille tarjotaan usein apua kansalaisjärjestöjen johtamissa kotiväkivallan uhreille tarkoitetuissa turvataloissa tai erikoistuneissa neuvontakeskuksissa. Näitä kansalaisjärjestöjä tukee yleensä jokin kirkon hyväntekeväisyysorganisaatio (usein Caritas tai Diakonie) tai ne saavat rahoituksensa osavaltioiden hallituksilta sosiaaliministeriön kautta. Lisäksi kansalaisjärjestöt saavat rahoitusta paikallisten viranomaisten, yksityisten säätiöiden ja lahjoitusten kautta.⁴⁵⁰ Ihmiskaupan uhrien turvataloissa saama apu koostuu seuraavista palveluista:

- oikeudellinen apu: tietoa oikeudellisista mahdollisuuksista ja avustusprosessista sekä kompensatiomahdollisuuksista
- psykologinen hoito
- terveydenhoito (ulkoisten palveluiden kautta, yhteistyössä lääkärin kanssa)
- sosiaalinen ja hallinnollinen apu: apua yhteydenpidossa viranomaisten kanssa, apua asettumisessa Saksaan (asunnon etsiminen, kielikurssit jne), ja apua palaamisessa kotimaahan, yhteistyössä kotimaan järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.
 - KOK e.v.:n jäsenillä on pääsy KOK:n tietokantaan, joka sisältää tietoa erikoistuneista avustuspalveluista eri maissa.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Sähköpostihaastattelu, Eva Küblbeck, Associate Officer, KOK e.v.

⁴⁴⁸ English translation of the Section 25 (4) available <<http://legislationline.org/topics/topic/10/country/28>> (Viimeksi käyty 3.5.2013).

⁴⁴⁹ Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), European NGOs Observatory on Trafficking and Exploitation (E-Notes), Associazione On the Road (2010) at 150.

⁴⁵⁰ Sähköpostihaastattelu, Eva Küblbeck, Associate Officer, KOK e.v.

⁴⁵¹ Sähköpostihaastattelu, Eva Küblbeck, Associate Officer, KOK e.v.

Kolmansien valtioiden kansalaisilla on oikeus työskennellä Saksassa vain jos heille myönnetään oleskelulupa oleskelulain 25 artiklan 4(a) momentin mukaisesti.⁴⁵² Lapsilla on erityisiä oikeuksia todistajina rikosprosessia ja heidän hyvinvointinsa on turvattava erityisesti.

⁴⁵² See Article 31 of Law on Benefits for Asylum Seekers.

11 Tanska

11.1 Maan tausta

Tanska on ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdemaana. Viime vuosina ihmiskaupan vastainen toiminta on ollut poliittisessa suosiossa, mikä on heijastunut lainsäädännöllisinä muutoksina.⁴⁵³ Ruotsin ja Norjan tapaan myös Tanskan ihmiskaupan vastainen politiikka on alun perin keskittynyt naisten seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan. Tämä voidaan nähdä esimerkiksi ensimmäisessä aihetta koskevassa toimintasuunnitelmassa (Tanskan hallituksen toimintasuunnitelma naisiin kohdistuvan ihmiskaupan torjumiseksi), joka julkaistiin vuonna 2002 ja kattoi vuodet 2002–2006.⁴⁵⁴ Vuonna 2005 toimintasuunnitelmaan lisättiin liite, jonka myötä suunnitelma kattoi myös lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan.⁴⁵⁵ Toimintasuunnitelmassa vuosille 2007–2010 ihmiskaupan vastaisen toiminnan alaa laajennettiin sisältämään muutkin ihmiskaupan uhrit.⁴⁵⁶ Tanskassa ihmiskaupasta on tullut ennen kaikkea siirtolaiskysymys — ja erityisesti laittomaan maahanmuuttoon liittyvä kysymys — mikä on aiheuttanut laajaa kritiikkiä.⁴⁵⁷

Toisin kuin muut Pohjoismaat, Tanska ei ole kriminalisoinut seksipalveluiden ostoa. Tästä on kuitenkin käyty julkista keskustelua mahdollisena ihmiskaupan vastaisena toimena, joka saattaisi myös auttaa parantamaan hoitoa, apua ja tukea ihmiskaupan uhreiksi joutuneille naisille sekä prostituoiduille.⁴⁵⁸ Ihmiskaupan vastainen toiminta on keskittynyt vahvasti seksuaaliseen hyväksikäyttöön, mikä on jättänyt muut ihmiskaupan muodot vähemmälle huomiolle. Viime vuosien aikana myös nämä muut ihmiskaupan muodot ovat kuitenkin saaneet julkista huomiota ja sen myötä järjestelmä on ollut rakenteellisten päivitysten kohteena.⁴⁵⁹ Tanska on jättäytynyt Euroopan unionin ulkopuolelle yleisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä oikeus- ja asumisasioiden suhteen, ja myös ihmiskaupan voidaan katsoa kuuluvan tähän ulottuvuuteen. Tämän

⁴⁵³ European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 130–131.

⁴⁵⁴ Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel, december 2002.

⁴⁵⁵ Department for Gender Equality, Appendix to the Danish Government's Action Plan to Combat Trafficking in Women, september 2005.

⁴⁵⁶ Ligestillingsafdelingen: Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007–2010, mars 2007.

⁴⁵⁷ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011; EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008.

⁴⁵⁸ EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008, 10.

⁴⁵⁹ CBSS, Actors against Trafficking for Labour Exploitation – Draft Report on Cooperation between Stakeholders at the National Level in the countries of the Baltic Sea region to Address Trafficking for Labour Exploitation, 2012, 12.

vuoksi Tanska ei ole sidottu EU:n ihmiskauppaa säänteleviin direktiiveihin 2004/81/EC ja 2011/36/EU.⁴⁶⁰

11.2 Lainsäädäntö

Ihmiskauppa on kriminalisoitu Tanskan rikoslain⁴⁶¹ 262a §:ssä, joka kattaa seksuaalisen hyväksikäytön, pakkotyön, orjuuden tai orjuuden kaltaiset olosuhteet, rikolliset toimenpiteet sekä elinten poistamisen.⁴⁶² Tanskan viranomaisten ihmiskauppaa koskevan lähestymistavan mukaisesti siirtolaisten salakuljetusta käsitellään ulkomaalaislain 59 §:ssä sekä törkeiden olosuhteiden osalta rikoslain 125a §:ssä.⁴⁶³ Henkilöä, jota on hyväksikäytetty ihmiskaupassa, pidetään ihmiskaupan uhrina. Eksplisiittistä ihmiskaupan uhrin määritelmää Tanskan laissa ei ole. Tanskan rikolaissa ei ole erikseen kriminalisoitu törkeää ihmiskauppaa. Alaikäiset ja toimintakyvyttömät uhrin on kuitenkin sisällytetty ihmiskauppaa koskevaan säännökseen tiettyyn laajuuteen asti.⁴⁶⁴

Tanskassa ei ole lakia, joka eksplisiittisesti sääntelisi ihmiskaupassa hyväksikäytettyjen ihmisten auttamista, tukemista ja tunnistamista.⁴⁶⁵ Myöskään selkeää ihmiskaupan uhrin määritelmää ei ole.⁴⁶⁶ Ihmiskaupassa hyväksikäytettyjen ihmisten asemaa säännellään kuitenkin ulkomaalaislaissa⁴⁶⁷, oikeudenkäyttölaissa⁴⁶⁸ ja tietyissä tapauksissa sosiaalipalvelulaissa⁴⁶⁹. Kuten yllä mainittiin, Tanskan järjestelmä käsittelee ihmiskauppaa lähinnä siirtolaishallinnollisena ongelmana. Näin ollen Tanskassa erityishuomion kohteena on maahanmuutto ihmiskaupan osailmiönä.

Laittomien maahanmuuttajien karkottaminen maasta toteutetaan ulkomaalaislain 25a–26 §:ien mukaisesti. Laittomasta oleskelusta Tanskassa seuraa yleensä maastakarkotus ja maahan saapumiskielto tietyksi ajaksi.⁴⁷⁰ Ulkomaalaislain 26a § sääntelee kuitenkin erityisesti sellaisten ihmiskaupan uhrien statusta, jotka ovat myös laittomia

⁴⁶⁰ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011.

⁴⁶¹ Straffeloven, LBK nr 1007 af 24/10/2012 gældende.

⁴⁶² Straffeloven 262a Skt.1 ”[...] kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer”.

⁴⁶³ EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008, 13–14.

⁴⁶⁴ Ja nämä vain holhoojiensa kautta, pykälän toisen momentin mukaan.

⁴⁶⁵ Ihmiskaupan uhrien auttaminen, tukeminen ja tunnistaminen ovat lähinnä säänneltyjä toimintasuunnitelmissa; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

⁴⁶⁶ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 18.

⁴⁶⁷ Udlændingeloven, LBK nr 984 af 02/10/2012 gældende.

⁴⁶⁸ Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven), LBK nr 1008 af 24/10/2012 gældende.

⁴⁶⁹ Bekendtgørelse af lov om social service (Serviceloven), LBK nr 810 af 19/07/2012 gældende.

⁴⁷⁰ European Commission Website ‘Denmark’, <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Denmark> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

maahanmuuttajia ja joita uhkaa maastakarkotus. Ihmiskaupan uhrin karkottamista on harkittava erityisesti:

§ 26 a. Ved afgørelsen om udvisning skal der tages særligt hensyn til, om de omstændigheder, som kan begrunde udvisning, er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og om dette forhold taler imod udvisning.

Harkinta-aika on säännelty ulkomaalaislain 33 §:n 14 ja 15 momenteissa:

§ 33. [...] Stk. 14. Har en udlænding været udsat for menneskehandel, fastsætter Udlændingestyrelsen efter anmodning udrejsefristen til 30 dage, medmindre særlige grunde taler derimod. Udrejsefristen kan efter anmodning fastsættes til et senere tidspunkt eller forlænges, hvis særlige grunde taler derfor, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse. Udrejsefristen kan højst udgøre 100 dage.

Stk. 15. Stk. 14 finder tilsvarende anvendelse for en udlænding, der har været udsat for menneskehandel og er udvist ved dom.

Ulkomaalaislain 56 §:n mukaan alaikäiset, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi, ovat oikeutettuja oikeudelliseen edustajaan (ellei tämä ole heidän erityisintressiensä vastaista), joka vastaa heidän oikeudellisten etujensa turvaamisesta. Lapsi on myös oikeutettu tiettyihin palveluihin, kuten vanhempien tai muiden perheenjäsenten etsintään:

§ 56 a. En uledsaget udlænding under 18 år, der opholder sig her i landet, får, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, udpeget en repræsentant til varetagelse af sine interesser. Har den uledsagede udlænding under 18 år været udsat for menneskehandel, skal der ved udpegningen af repræsentanten tages hensyn hertil. En organisation, som er godkendt hertil af justitsministeren, indstiller efter anmodning fra Udlændingestyrelsen en person til hvervet som repræsentant. Organisationen kan efter aftale med justitsministeren ansætte personer til at varetage hvervet som repræsentant. Repræsentanten udpeges af Statsforvaltningen Hovedstaden.

Stk. 2. Er et barn, der er omfattet af stk. 1, fyldt 12 år, skal der, før der træffes afgørelse om udpegning af en repræsentant til varetagelse af barnets interesser, jf. Stk. 1, finde en samtale sted med barnet herom. Samtalen kan dog undlades, hvis det må antages at være til skade for barnet eller uden nogen betydning for sagen. Er barnet under 12 år, skal der finde en samtale sted som nævnt i 1. pkt., hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det.

[...]Stk. 6. Hvervet som repræsentant til varetagelse af barnets interesser, jf. stk. 1, ophører, når

- 1) barnet er meddelt opholdstilladelse i Danmark og får udpeget en midlertidig forældremyndighedsindehaver efter § 28 i forældreansvarsloven,
- 2) barnet fylder 18 år,
- 3) barnet udrejser af Danmark,
- 4) forældremyndighedsindehaveren indrejser i Danmark eller på anden måde bliver i stand til at udøve forældremyndigheden,
- 5) barnets ægtefælle indrejser i Danmark,
- 6) barnet indgår ægteskab, og statsforvaltningen ikke træffer afgørelse efter § 1, 2. pkt., i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, eller
- 7) statsforvaltningen træffer beslutning herom efter stk. 3.

[...]Stk. 9. Udlændingestyrelsen iværksætter med samtykke fra et barn, der er omfattet af stk.

1, en eftersøgning af forældrene eller andet familiemæssigt netværk til barnet, medmindre barnet kan tage ophold på et modtage- og omsorgscenter i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Dette gælder dog ikke, hvis barnet er omfattet af § 2, stk. 1.

Stk. 10. Udlændingestyrelsen iværksætter en eftersøgning som nævnt i stk. 9, hvis barnet har været udsat for menneskehandel, medmindre særlige grunde taler herimod. Udlændingestyrelsen iværksætter endvidere en eftersøgning som nævnt i stk. 9, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler herfor. [...]

Ulkomaalaislain 58 §:n mukaan ihmiskaupan uhriksi joutuneille alaikäisille tarjottava oikeudellinen neuvonta on ilmaista oikeudenkäyttölain 31 §:n mukaisin edellytyksin. Oikeus nimittää hakemuksesta kaikille ihmiskaupan uhreille asianajajan heitä koskevassa ihmiskauppaoikeudenkäynnissä. Tämä on oikeudenkäyttölain pykälän 741 a §:n mukaista. Uhrin asianajajan toimeksiannosta voidaan kieltäytyä vain, jos rikos ei ole erityisen vakava ja hänen avustamistaan täytyy pitää ilmeisen tarpeettomana.⁴⁷¹

§ 741a I sager, der vedrører overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, § 210, §§ 216-223, § 224 eller § 225, jf. §§ 216-223, § 232, § 237, jf. § 21, §§ 244-246, §§ 249 og 250, § 252, stk. 2, §§ 260-262 a eller § 288, beskikkes retten en advokat for den, der er forurettet ved lovovertrædelsen, når den pågældende fremsætter begæring om det, jf. dog stk. 2 og 3.

Joissain tapauksissa ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus saada turvapaikka ulkomaalaislain 48a §:n mukaisesti. Pykälässä ei kuitenkaan ole erityistä järjestelyä ihmiskaupan uhreille.

11.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvaus

Tanskassa ei ole virallista kansallista koordinaatiovirastoa, mutta sukupuolten välinen tasa-arvo- ja kirkkoministeriö toimii ihmiskaupan vastaisia toimia koordinoivana ministeriönä. Ministeriöiden välinen ihmiskauppatyöryhmä perustettiin vuonna 2002 hyvinvointiministeriön sukupuolten välisen tasa-arvon osastolle.⁴⁷² Kansallinen toimintasuunnitelma vuosille 2011–2014 keskittyy viiteen pääalueeseen: ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, ihmiskaupan uhrien tukemiseen, ihmiskaupan tarpeen rajoittamiseen Tanskassa, kansainvälisen ihmiskaupan ehkäisyyn sekä ihmiskaupasta vastuussa olevien ihmisten identifioimiseen ja rankaisuun.⁴⁷³

⁴⁷¹ EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008, 20.

⁴⁷² UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 51.

⁴⁷³ "Identificere ofre for menneskehandel, støtte til ofre for menneskehandel, begrænse efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede i Danmark, forebygge menneskehandel internationalt og identificere og straffe bagmænd." Ministeriet for ligestilling og kirke, 'Bekæmpelse af handel med mennesker', <miliki.dk/ligestilling/ligestillingsomraader/handel-med-mennesker/> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

Tanskan ihmiskauppakeskus (CMM, Center mod Menneskehandel) perustettiin vuonna 2007. Se keskittyy kansallisen toimintasuunnitelman sosiaalisiin ulottuvuuksiin.⁴⁷⁴ Keskus toimii sosiaalihallituksen (Socialstyrelsen) alaisena ja sen päätehtäviä ovat ihmiskaupan uhrien sosiaalisen avun parantaminen maanlaajuisesti, suojelun ja tuen tarjoaminen ihmiskaupan uhreille, sosiaalialan organisaatioiden ja muiden julkisten viranomaisten yhteistyön koordinointi, koulutuksen tarjoaminen ihmiskaupan vastaiseen työhön sekä ihmiskauppaan liittyvän tiedon kerääminen ja levittäminen.⁴⁷⁵ CMM myös toimii kansallisena raportoijana: se valvoo ihmiskaupan vastaisia toimia, tuloksia ja vaikutuksia Tanskassa. Raportointi tehdään yhteistyössä muiden valtiollisten ja lakia toimeenpanevien tai ihmiskauppaan liittyvää dokumentointia ja kehitystyötä tekevien virastojen kanssa.⁴⁷⁶

Vuonna 2008 perustettiin koordinaatiomekanismi ja ohjausjärjestelmä, joka sisältää kansallisen työryhmän sekä kuusi alueellista työryhmää. Alueellisten työryhmien rooli on kehittää hyviä käytänteitä ja metodeja sekä kerätä ja levittää paikallista tietoa, valmistella paikallisia ja alueellisia viranomaisia ihmiskaupan vastaiseen työhön sekä raportoida kansalliselle viiteryhmälle. Kansallinen työryhmä koostuu Tanskan maahanmuuttopalveluista, CMM:stä, Tanskan poliisista, alueellisten työryhmien jäsenistä, asiaankuuluvista järjestöistä, naisten kriisikeskuksista ja Tanskan Punaisesta Rististä. Ryhmä tapaa neljännesvuosittain.⁴⁷⁷

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Ihmiskaupan uhrin epämuodollisen tunnistamisen voi suorittaa mikä tahansa osallisista, myös uhri itse.⁴⁷⁸ Virallinen ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on kuitenkin riippuvainen uhrin maahanmuuttajastatuksesta. Tanskan maahanmuuttovirasto tunnistaa virallisesti ihmiskaupan uhrin, jotka oleskelevat laittomasti maassa. CMM voi tunnistaa henkilön ihmiskaupan uhriksi, jos henkilöllä on lainmukainen maahanmuuttajastatus ja

⁴⁷⁴ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 52.

⁴⁷⁵ European Commission Website, 'Denmark', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Denmark> (vierailtu viimeksi 14.8.2013); European NGO Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, E-Notes Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective, 2008 and 2009, 133.

⁴⁷⁶ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 54; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

⁴⁷⁷ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 52–54.

⁴⁷⁸ Tehdäkseen tunnistamisprosessista tehokkaamman Tanskan viranomaiset perustivat 2002 auttavan puhelimen, joka tarjoaa neuvontaa potentiaalisille uhreille ja ohjaa uhrin asiaankuuluviin yhdistyksiin, jotka voivat auttaa heitä; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 26.

hän asuu laillisesti Tanskassa.⁴⁷⁹ GRETA:n asiantuntijoiden mukaan Tanskan käytäntö osoittaa, että myös käräjäoikeudet voivat virallisesti tunnistaa uhrin.⁴⁸⁰

Ihmiskaupan vastaiseen työhön erikoistuneita yksiköitä on Tanskassa kaksi: kansallinen tutkintakeskus (NCI) ja ulkomaalais-/maahanmuuttoyksikkö (RUA). Poliisilla on myös ihmiskaupan torjuntaan erikoiskoulutettua henkilöstöä.⁴⁸¹ Kansalaisjärjestöt osallistuvat eri ammattilaisten koulutukseen. Lisäksi tuomarit ja lakimiehet saavat loukattujen osapuolten käsittelemiseen tähtäävää koulutusta, joka liittyy myös ihmiskaupan uhreihin. Tällaista koulutusta järjestetään yleensä julkisille syyttäjille näiden kolmen ensimmäisen virkavuoden aikana.⁴⁸² Useat toimijat, kuten CMM, maahanmuuttovirasto ja poliisi, tuottavat ohjeita uhrien tunnistamiseen. Kaikille toimijoille yhteisiä ohjeita ei kuitenkaan ole.⁴⁸³

Ihmiskaupan uhreille avun ja tuen järjestävät toimijat

Apu- ja tukipalveluita ihmiskaupan uhreille tarjoavat valtio (CMM, Prostituutiokeskus) ja erilaiset järjestöt (Nest international, Pro Vest, Tanskan Punainen Risti, IOM, Pelastakaa lapset).⁴⁸⁴ Apu- ja tukimekanismit ovat suurimmaksi osaksi keskittyneet seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuneen ihmiskaupan naisuhreihin.⁴⁸⁵ Näin ollen apu- ja tukipalveluissa on tiettyjä puutteita. Ihmiskaupan uhrien palveluiden järjestämisestä vastuussa oleva taho määräytyy uhrin maahanmuuttajastatuksen mukaan. CMM on vastuullinen rahoittamaan asunnon, psykologisen ja laillisen avun, neuvonnan, ammatinharjoittamisen sekä terveyspalvelut Tanskassa laillisesti oleskeleville uhreille. Vastuu muille (laittomasti Tanskassa oleskeleville) uhreille tarjottavasta terveydenhoidosta sekä psykologisesta ja sosiopedagogisesta avusta on maahanmuuttovirastolla. Avun tarjoaminen tapahtuu kuitenkin käytännössä yhteistyössä CMM:n kanssa.⁴⁸⁶

⁴⁷⁹ European Commission Website, 'Denmark', <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Denmark> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

⁴⁸⁰ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 29.

⁴⁸¹ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 54.

⁴⁸² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 19.

⁴⁸³ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 55.

⁴⁸⁴ Yhdistykset ovat kuitenkin CMM:n kanssa sopimussuhteessa; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 32.

⁴⁸⁵ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 57. Toisaalta muille uhreille on koko ajan tulossa enemmän apu- ja tukimekanismeja; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

⁴⁸⁶ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 32; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

11.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrin voivat olla niin ulkomaan kansalaisia kuin tanskalaisiakin. Ihmiskauppa on kansainvälinen ilmiö, jossa uhreja siirretään usein eri maiden välisissä ketjuissa. Tanskassa on kuitenkin ollut tapauksia, joissa ihmiskaupan kohteeksi joutuneet henkilöt eivät ole saaneet ihmiskaupan uhrin statusta viranomaisten vaatiessa, että hyväksikäytön ja ihmiskaupan on täytynyt tapahtua Tanskassa. Tällainen lähestymistapa ei pyri omaksumaan uhrin näkökulmaa, vaan keskittyy maahanmuuttohallintoon.⁴⁸⁷

Vaikka pääsääntöisesti siirtolaiset tulisi pidättää vain, kun muut vaihtoehdot vaikuttavat riittämättömiltä, on Tanskan maahanmuuttopolitiikkaan tullut tiukennuksia viime vuosina. Käytännössä Tanska pidättää edelleen vähän ihmisiä, mutta vastaanottokeskuksien vankilanomaiset olosuhteet ja niissä vietettävän ajan epämääräisyys ovat olleet kansainvälisen kritiikin kohteina.⁴⁸⁸ Ihmiskaupan uhrien maastakarkotukseen liittyen ulkomaalaislaissa mainitaan 30 päivän viive. Tanska ei ole jättänyt Dublin-järjestelmän ulkopuolelle. Tanskan viranomaiset voivat kuitenkin päättää jättää soveltamatta Dublin-säännöksiä esimerkiksi humanitääristen perusteiden niin edellyttäessä.⁴⁸⁹

Euroopan muuttoliikeverkoston kuvaamat uhrin tunnistamisen vaiheet⁴⁹⁰ eivät ole selvästi erotettavissa Tanskan tunnistusmenettelyssä, sillä tunnistamisprosessin kaksi viimeistä vaihetta osuvat enemmän tai vähemmän samaan aikaan. Oletetun ihmiskaupan uhrin voi epävirallisesti tunnistaa kuka tahansa ja tämän jälkeen henkilö tulee ohjata toimivaltaisen tunnistamisviranomaisen luo virallista tunnistamismenettelyä varten.⁴⁹¹

Tehdessään päätöksen siitä, onko henkilö mahdollinen ihmiskaupan uhri, toimivaltainen taho luottaa pääasiassa yhdistysten, sosiaalityöntekijöiden ja poliisin tuottamaan tietoon. Mahdollista ihmiskaupan uhria tulee myös kuulla prosessissa. Maahanmuuttoviraston tulisi tunnistaa 72 tunnin kuluessa sellaiset mahdolliset aikuiset uhrin, jotka ovat myös

⁴⁸⁷ EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011.

⁴⁸⁸ Council of Europe, Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT 2008/26; Global Detention Project, 'Denmark Detention Profile' <www.globaldetentionproject.org/countries/europe/denmark/introduction.html> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

⁴⁸⁹ Summaries of EU Legislation, 'Participation of third countries in Dublin and Eurodac' <europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114515_en.htm> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

⁴⁹⁰ EMN, Third Focused Study 2013 – Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures – Common Template, 11 April 2013, 5–12.

⁴⁹¹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 26–27.

laittomia maahanmuuttajia. Tämä johtuu sääntelystä, joka koskee ulkomaalaisten enimmäisaikaa vastaanottokeskuksissa. Tämä rajoitus ei kuitenkaan ole voimassa, jos mahdollinen ihmiskaupan uhri hakee turvapaikkaa Tanskasta. Näissä tapauksissa tunnistamisprosessi voi kestää kauemmin. Päättyessään virallisesta uhrin statuksesta maahanmuuttovirasto luottaa pääasiassa poliisin ja CMM:n tarjoamaan tietoon. Jos poliisin ja CMM:n näkemykset eroavat, maahanmuuttoviraston päätöksen pitäisi ottaa molemmat huomioon.⁴⁹²

Tanskassa ei ole uhrin statuksen myöntämistä koskevia yleisiä kriteereitä. CMM on kuitenkin julkaissut määritelmä- ja tunnistusasiakirjan⁴⁹³. Tämä asiakirja sisältää avoimen listan indikaattoreista, jotka ILO, Euroopan komissio ja Anti-Slavery International ovat kehittäneet tarkoituksenaan edistää yleistä tietoa ihmiskauppaan liittyen. Lapsiin liittyen asiakirjassa on erityiset indikaattorinsa. Indikaattorit on jaettu asiakirjassa suoriin ja epäsuoriin. Suoria indikaattoreita ovat rikoslain 262a §:stä johdettavat tekijät, kun taas epäsuorat indikaattorit eivät johdu laista vaan pikemminkin taustatekijöistä.⁴⁹⁴

11.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Kun henkilö on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, hänellä on oikeus seuraaviin valtion rahoittamiin palveluihin: lääketieteelliseen ja psykologiseen hoitoon, hammashoittoon, paikkaan turvakodissa, oikeudelliseen neuvontaan ja avustukseen, ammatilliseen koulutukseen, avustettuun paluuseen kotimaahan yhteistyössä IOM:n kanssa ja henkilökohtaiseen riskiarviointiin ennen valmisteltua palautusta.⁴⁹⁵ Ihmiskaupan uhreilla, jotka eivät ole laillisesti maassa, ei kuitenkaan ole pääsyä työmarkkinoille.⁴⁹⁶ Ihmiskaupan uhreiksi joutuneilla lapsilla on erityisiä oikeuksia apuun, kuten oikeus yksilölliseen toimintasuunnitelmaan, joka räätälöidään lapsen erityisten tarpeiden mukaan, oikeus perheen jäsenten etsintään sekä oikeus lailliseen huoltajaan.⁴⁹⁷ Kouluikäisillä uhreilla on oikeus peruskoulutukseen siitä riippumatta, oleskelevatko he Tanskassa laillisesti vai laittomasti.⁴⁹⁸ Lapsen oikeus saada pidennetty oleskelulupa riippuu kuitenkin yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Ihmiskaupassa hyväksikäytettyjen

⁴⁹² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 26–28.

⁴⁹³ Servicestyrelsen og CMM, Menneskehandel. Definition & Identifikation, 2008.

⁴⁹⁴ Servicestyrelsen og CMM, Menneskehandel. Definition & Identifikation, 2008, 38–39.

⁴⁹⁵ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 59. CMM voi myös tarjota ihmiskaupan uhreille suunnattuja palveluita, jotka ovat sosiaalilain ulkopuolella; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

⁴⁹⁶ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 32.

⁴⁹⁷ EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008, 10; ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010.

⁴⁹⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 32.

lasten erityisten tarpeiden täyttämiseen liittyy useita ongelmia, sillä laittomaan maahanmuuttoon keskittynyt siirtolaishallinnollinen lähestymistapa koskee niin lapsia kuin aikuisiakin.⁴⁹⁹

Ihmiskaupan uhreja, jotka viranomaisten tunnistuksen perusteella tarvitsevat suojelua tai jotka tulisi lain mukaan ottaa säilöön, voidaan pitää tutkintavankeudessa, turvakodeissa, vastaanottokeskuksissa tai yksityisasunnoissa.⁵⁰⁰ Tanskalla ei ole yhtä ihmiskaupan uhreille tarkoitettua suojajärjestelmää ja suojelu tapahtuu usein ad hoc-perusteella.⁵⁰¹ Tätä voidaan pitää ongelmallisena uhrin näkökulmasta.

Maassa laittomasti oleskelevat mahdolliset ihmiskaupan uhrin ovat ulkomaalaislain mukaan oikeutettuja 30 päivän harkinta-aikaan. Tätä aikaa voidaan jatkaa maksimissaan sataan päivään asti erityisin perustein tai jos ihmiskaupassa hyväksikäytetty henkilö tekee yhteistyötä hänen palauttamistaan hänen kotimaahansa valmistelevan organisaation kanssa, se on tarpeellista terveysongelmien takia tai henkilö toimii todistajana oikeudessa.⁵⁰²

Harkinta-ajan aikana uhrille tarjotaan laajennettua oikeudellista ja psykologista apua sekä terveystalvaeluita ja sosiaalipedagogista tukea.⁵⁰³ Uhrin on tänä aikana asuttava turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa, turvakodissa tai kriisikeskuksessa. Harkinta-ajan päätarkoituksena on tarjota uhrille aikaa tehdä paluusuunnitelma alkuperämaahansa ennen kuin hänet velvoitetaan lähtemään Tanskasta. Harkinta-aikaan ei kuitenkaan liity kieltoa palata Tanskaan. Mahdollinen ihmiskaupan uhri ei ole velvoitettu tekemään yhteistyötä Tanskan viranomaisten kanssa ollakseen oikeutettu

⁴⁹⁹ EUAFR, Thematic Study on Child Trafficking: Denmark, 2008.

⁵⁰⁰ Asuminen vastaanottokeskuksissa, kriisikeskuksissa tai yksityisasunnoissa on erityisesti uhreille, jotka asuvat laittomasti maassa. GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 31.

⁵⁰¹ Kolme suojaa on suunnattu naisille, jotka ovat väkivallan uhreja, mutta yksikään suoja ei ole erikoistunut mies- tai lapsiuhreihin. Yhtä ylläpitää Reden/The Nest International –yhdistys, yhtä Punainen Risti ja kolmatta LOKK, naisten turvakotien kansallinen organisaatio; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 31–32. Turvakotipalvelujen ad hoc-peruste tarkoittaa usein käytännössä sitä, että turvallisen asumispaikan löytäminen kaikille uhreille saattaa olla vaikeaa, sillä uhrien määrää ei tiedetä etukäteen; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

⁵⁰² Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 29. Uudessa valtion talousarviossa on ehdotettu, että aikaa voitaisiin pidentää 120 päivään asti; Puhelinhaastattelu, Gitte Tilia, koordinoija, CMM, 30.5.2013.

⁵⁰³ European Commission Website, ‘Denmark’, <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Denmark> (vierailtu viimeksi 14.8.2013).

harkinta-aikaan: velvoite liittyy ainoastaan avustettuun kotimaahan palauttamiseen.⁵⁰⁴ Ihmiskaupan uhrit käyttävät harvoin harkinta-aikaa Tanskassa.⁵⁰⁵

Tanskan oleskelulupaa koskevassa lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä ihmiskaupan uhreja varten. Tilapäisiä oleskelulupia on kuitenkin ajoittain myönnetty rikosprosessin tehostamiseksi ihmiskaupan uhreille, jotka avustavat rikosprosessissa. On myös ollut tapauksia, joissa ihmiskaupan uhreille on myönnetty vuoden oleskelulupa ylittäen rikosprosessin edellyttämän ajan.⁵⁰⁶ Tätä lukuun ottamatta ihmiskaupan uhreille ei ole erityisiä järjestelyjä. Ihmiskaupan uhrit ovat kuitenkin oikeutettuja hakemaan turvapaikkaa tai pakolaistasusta yleisen menettelyn kautta.⁵⁰⁷ Myös oleskeluluvan myöntäminen on mahdollista, jos sitä puoltavat poikkeukselliset syyt. GRETA:n mukaan tällainen syy olisi esimerkiksi laaja mediajulkisuus. Yksin maahan tulleet alaikäiset voivat saada oleskeluluvan, jos on syytä uskoa heidän joutuvan vaaraan palatessaan alkuperämaahansa. Näin ollen ihmiskaupan uhrien mahdollisuudet hakea oleskelulupaa ovat rajoitetut. Tämän seurauksena ihmiskaupan uhreille on myönnetty vain vähän oleskelulupia.⁵⁰⁸

⁵⁰⁴ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 29–30.

⁵⁰⁵ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 30.

⁵⁰⁶ UNODC, Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection, 2010, 58.

⁵⁰⁷ Nordic Council of Ministers, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, TemaNord 2012:556, 2012, 29–31.

⁵⁰⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, (2011)21, 20 December 2011, 34–35. Kuten 2011, vain kahdelle ihmiskaupan uhrille myönnettiin turvapaikka; United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report 2012, Denmark, 140.

12 Yhdistynyt kuningaskunta

12.1 Maan tausta

Yhdistynyt kuningaskunta on tärkeä ihmiskaupan kohdema. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista valtaosa tulee Aasiasta, Itä-Euroopasta, Afrikasta ja Balkanin niemimaalta. Kolme neljästä tunnistetusta uhrista on naisia. Uhreja hyväksikäytetään niin seksuaalisessa tarkoituksessa kuin työvoimanakin. Yhdistyneen kuningaskunnan ihmiskaupan vastainen toiminta keskittyy ennen kaikkea rikollisten tunnistamiseen ja syyttämiseen sekä ihmiskaupan uhrien avustamiseen.⁵⁰⁹

12.2 Lainsäädäntö

Ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö on kehittynyt Yhdistyneessä kuningaskunnassa vähitellen vuosien varrella eikä se ole keskitettyä, vaan ihmiskauppaa koskevia säännöksiä löytyy eri laeista, ihmiskaupan muodosta riippuen.⁵¹⁰ Ihmiskauppa hyväksikäyttöön, mukaan lukien pakkotyöhön ja orjuuteen, on kriminalisoitu vuoden 2004 turvapaikka- ja maahanmuuttolain 4 ja 5 osioissa.⁵¹¹ Coroners and Justice Act 2009⁵¹² kriminalisoi erillisinä rikoksina myös orjuuden ja pakkotyön. Ihmiskauppa seksuaaliseen hyväksikäyttöön on kriminalisoitu vuoden 2003 seksuaalirikoslaissa.⁵¹³ Kyseisen lain 57 osio kriminalisoi ihmiskaupan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, 58 osio koskee ihmiskauppaa Yhdistyneen kuningaskunnan sisällä ja 59 osio ihmiskauppaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta ulkomaille. Ihmiskauppa elinsiirtotoimintaan on kriminalisoitu vuoden 2004 turvapaikka- ja maahanmuuttolaissa ja vuoden 1989 elinsiirtolaissa. Lisäksi vuoden 2004 turvapaikka- ja maahanmuuttolain 4 osiota muutettiin vuoden 2009 raja- kansalaisuus- ja maahanmuuttolailla⁵¹⁴ niin, että siinä on

⁵⁰⁹ European Commission Website, 'The United Kingdom' <ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=United%20Kingdom> (vierailtu viimeksi 8.8.2013).

⁵¹⁰ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

⁵¹¹ An Act to make provision about asylum and immigration, 2004, (c. 19).

⁵¹² An Act to amend the law relating to coroners, to investigation of deaths and to certification and registration of deaths; to amend the criminal law; to make provision about criminal justice and about dealing with offenders; to make provision about the Commissioner for Victims and Witnesses; to make provision relating to the security of court and other buildings; to make provision about legal aid and about payments for legal services provided in connection with employment matters; to make provision for payments to be made by offenders in respect of benefits derived from the exploitation of material pertaining to offences; to amend the Data Protection Act 1998; and for connected purposes, 2009 (c. 25).

⁵¹³ An Act to make new provision about sexual offences, their prevention and the protection of children from harm from other sexual acts, and for connected purposes, 2003 (c. 42).

⁵¹⁴ An Act to provide for customs functions to be exercisable by the Secretary of State, the Director of Border Revenue and officials designated by them; to make provision about the use and disclosure of customs information; to make provision for and in connection with the exercise of customs functions and functions relating to immigration, asylum or nationality; to make provision about citizenship and other nationality matters; to make further provision about immigration and asylum; and for connected purposes, 2009 (c. 11).

erityinen säännös lasten ja haavoittuvaisten aikuisten ihmiskaupasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.⁵¹⁵

Yhdistynyt kuningaskunta ei ole määritellyt ihmiskaupan uhrien oikeudellista statusta ja oikeuksia lainsäädännössä, vaan näistä asioista huolehditaan Yhdistyneen kuningaskunnan yleisten julkisoikeudellisten periaatteiden perusteella viranomaisia sitovilla toimintaohjeilla (policy guidance).⁵¹⁶

Ihmiskaupan lapsiuhrien avustaminen on järjestetty yleisen lapsien hyvinvointia koskevan lainsäädännön kautta. Children Act 1989 (Englanti ja Wales),⁵¹⁷ Children (Northern Ireland) Order 1995 (Pohjois-Irlanti)⁵¹⁸ ja Children (Scotland) Act 1995 (Skotlanti)⁵¹⁹ asettavat paikallisille viranomaisille lakisääteisen velvollisuuden suojella hädässä olevia lapsia ja edistää näiden hyvinvointia.⁵²⁰ The Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 sisältää säännöksiä oikeusavusta ihmiskaupan uhreille.⁵²¹

12.3 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen koordinointi ja keskeiset instituutiot

Yleiskuvauk

Yhdistynyt kuningaskunta perusti vuonna 2005 ministeriöiden välisen ryhmän koordinoimaan ihmiskaupan vastaista toimintaa kansallisella tasolla ja valvomaan ihmiskauppaan liittyvien kansainvälisten sopimusten noudattamista.⁵²² Kesäkuussa 2011 ilmoitti perustavansa uuden kansallisen rikosviraston (National Crime Agency, NCA), jonka tehtävänä on yhdistää paikalliset rikosentorjuntatoimet kansalliseen ja ulkomaiseen rikosentorjuntaan ja tehostaa Yhdistyneen kuningaskunnan organisoidun rikollisuuden, mukaan lukien ihmiskaupan, vastaista toimintaa.⁵²³

Yhdistyneellä kuningaskunnalla ei ole ihmiskaupparaportointia. Tehtävää hoitaa kuitenkin de facto Yhdistyneen kuningaskunnan ihmiskauppakeskus (United Kingdom Human Trafficking Centre, UKHTC). Vuonna 2006 perustettu keskus on monialainen

⁵¹⁵ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 18, 13.

⁵¹⁶ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.

⁵¹⁷ The Children Act, 1989 (c.41).

⁵¹⁸ Children (Northern Ireland) Order 1995 No. 755 (N.L.2).

⁵¹⁹ Children (Scotland) Act, 1995(c.36).

⁵²⁰ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, 14.

⁵²¹ Art 32 of Schedule 1, The Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act, 2012(c.10).

⁵²² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 30, 16.

⁵²³ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 37, 17.

virasto, joka vastaa tiedonkeruusta, asiantuntemuksesta ja yhteistyöstä ihmiskauppaan liittyen sekä auttaa Yhdistyneen kuningaskunnan ihmiskaupapolitiikan implementoinnissa. Se tekee yhteistyötä niin kansallisten kuin kansainvälistenkin viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. UKHTC:n toiminnassa on mukana edustajia monista instituutioista kuten poliisista, organisoidun rikollisuuden vastaisesta yksiköstä (Serious Organised Crime Agency, SOCA), rajavartiostosta (UK Border Agency, UKBA) ja syyttäjänlaitoksesta (Crown Prosecution Service, CPS). SOCA on vastuussa järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien vahinkojen torjumisesta. Se on sisäasiainministeriön rahoittama viranomaislainen, mutta toimii itsenäisesti. UKBA hallinnoi maahanmuuttoa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja päättää oikeudesta tulla tai pysyä maassa sekä turvapaikka- ja kansalaisuushakemuksista. CPS neuvoo poliisia rikosasioissa ja päättää, kun todistusaineistoa on riittävästi, vaatiiko yleinen etu syyttämistä.⁵²⁴ Lisäksi keskus on järjestetty viiteen työryhmään, jotka keskittyvät uhrien avustamiseen, ihmiskaupan torjuntaan, tutkimukseen, oppimiseen ja kehitykseen sekä ihmiskaupan vastaisiin operaatioihin ja tiedusteluun.⁵²⁵

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastuussa olevat tahot

Uhrien tunnistaminen ja avustaminen on järjestetty kansallisen ohjausjärjestelmän (National Referral Mechanism, NRM) kautta. Yhdistyneen kuningaskunnan ihmiskauppaan liittyvien toimintaohjeiden mukaan NRM:n on tarkoitus helpottaa uhrien tunnistamiseen ja avustamiseen liittyvien eri toimijoiden — esimerkiksi poliisin, rajavartioston, paikallisten viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen — välistä yhteistyötä. NRM auttaa muun muassa jakamaan tietoa mahdollisista uhreista ja varmistamaan että uhreilla on mahdollisuus päästä turvataloon ja saada neuvoja, asutus ja tukea.⁵²⁶ NRM on luonut kolmiportaisen uhrin tunnistamisprosessin, jota tarkastellaan jäljempänä tarkemmin. NRM:n toimintaa valvomaan on perustettu valvontaryhmä, National Referral Mechanism Oversight Group.⁵²⁷

UKHTC tarjoaa koulutusta avuntarjoajille, viranomaisille ja SOCA:lle. Lisäksi UKHTC kouluttaa poliiseja. Koulutus koskee ihmiskaupan kaikkia muotoja ja kuuluu kaikkien poliisikokelaiden pakollisiin opintoihin. Lisäksi UKHTC tarjoaa poliiseille erikoisohjelmia. Se myös opastaa syyttäjiä tunnistamaan ihmiskaupan uhrit ja tarjoaa koulutusta oikeuslaitokselle ja syyttäjille parhaista käytännöistä ihmiskauppatapauksissa.⁵²⁸ UKBA on myös luonut kaksi e-oppimispakettia

⁵²⁴ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 256.

⁵²⁵ ICMPD, Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries, April 2010, 256.

⁵²⁶ Guidance for the Competent Authorities, 5.

⁵²⁷ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 39, 18.

⁵²⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 111, 114, 33.

kenttätöntekijöille. Ensimmäinen näistä oppimispaketeista opettaa tunnistamaan ihmiskaupan uhreja. Toinen taas on tarkoitettu erityisesti raja- ja maahanmuuttoviranomaisille ja keskittyy siihen, mitä näiden viranomaisten tulee tehdä sen jälkeen, kun uhri on tunnistettu.⁵²⁹ UKBA:n ja UKHTC:n ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastaava henkilöstö osallistuu UKBA:n koulutuskenttarjoajan kahden päivän valmennuskurssille, joka sisältää luentoja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta yleissopimuksesta, NRM-prosessista, informaation jakamisesta ja päätöksenteosta.⁵³⁰

Ihmiskaupan uhrien avustamisesta vastuussa olevat tahot

Ihmiskaupan uhrien avustaminen on järjestetty kansalaisjärjestöjen kautta. Englannissa ja Walesissa täysi-ikäisten ihmiskaupan uhrien avustamisesta huolehtii Salvation Army, joka on tehnyt sopimuksen oikeusministeriön kanssa. Salvation Army on myös tehnyt edelleen sopimuksia muiden järjestöjen kanssa, jotka huolehtivat pääosin varsinaisesta uhrien auttamisesta. Pohjois-Irlannissa oikeusministeriö (Department of Justice) on vastuussa ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Se on tehnyt sopimuksen Migrant Help -kansalaisjärjestön kanssa. Skotlannissa Skotlannin hallitus rahoittaa TARA- ja Migrant Help – kansalaisjärjestöjä, jotka huolehtivat uhrien avustamisesta.

12.4 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Yhdistynyt kuningaskunta ei ole määritellyt ihmiskaupan uhrien oikeudellista statusta ja oikeuksia lainsäädännössä, vaan näistä asioista huolehditaan Yhdistyneen kuningaskunnan yleisten julkisoikeudellisten periaatteiden perusteella viranomaisia sitovilla toimintaohjeilla (policy guidance).⁵³¹ Näiden toimintaohjeiden perusteella päätöksentekijät soveltavat Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisessa yleissopimuksessa omaksuttua ihmiskaupan määritelmää.⁵³² Uhrien tunnistaminen ja avustaminen on organisoitu yllämainitun NRM:n kautta.⁵³³ NRM pohjautuu kolmiasteiseen uhrien tunnistamisprosessiin. Ensimmäisellä tasolla ihmiskauppaan erikoistuneet kentällä toimivat organisaatiot (First Responder, FR) ilmoittavat mahdollisista ihmiskaupan uhreista viranomaisille. Toisella tasolla toimivaltaiset viranomaiset päättävät, onko syytä olettaa, että heille ohjattu henkilö on ihmiskaupan uhri. Kolmannella tasolla toimivaltainen viranomainen tekee lopullisen päätöksen siitä,

⁵²⁹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 112, 33.

⁵³⁰ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para.113, 33.

⁵³¹ EMN, Ad Hoc Query on Trafficking in Human Beings, 6 February 2013.; GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 212, 50.

⁵³² Guidance for the Competent Authorities, 7.

⁵³³ Guidance for the Competent Authorities, 5.

onko henkilö uhri. Tämä tunnistamisprosessi pätee niin täysi-ikäisiin kuin alaikäisiinkin uhreihin.⁵³⁴

Tunnistamisprosessi alkaa siis heti kun FR epäilee, että joku henkilö voisi olla ihmiskaupan uhri ja ilmoittaa hänestä NRM-mekanismiin. Käytännössä tämä tapahtuu ottamalla yhteyttä yhteen kahdesta turvapaikkaviranomaisesta. Nämä viranomaiset ovat Asylum Routing Team (ART) ja Asylum Intake Unit (AIU). Jälkimmäiseen otetaan yhteyttä, jos tapaus täyttää nopean käsittelyn (Fast Track Process) kriteerit.⁵³⁵ FR:n ilmoitus ei vielä tarkoita, että raportoitu henkilö olisi ihmiskaupan uhri. Ilmoitus tarkoittaa vain FR:n uskon, että on olemassa mahdollisuus, että tapaukseen liittyy ihmiskauppaa, ja että asiantuntijoiden olisi syytä tutkia tapaus. Ilmoitus tehdään erityistä kaavaketta käyttämällä (eri kaavake täysi-ikäisille ja alaikäisille). Täysi-ikäiseltä mahdolliselta uhrilta on pyydettävä hänen suostumuksensa ilmoitukseen, mutta alaikäisen suostumusta ei tarvita. FR-statuksen omaavat UKBA, SOCA, Gangmasters Licensing Authority sekä seuraavat kansalaisjärjestöt: Eaves Housing for Women POPPY Project; Trafficking Awareness Raising Alliance (TARA); Migrant Help; Kalayaan; Medaille Trust; The Salvation Army; Unseen UK; Barnardo's; ja NSPCC's Child Trafficking Information Line.⁵³⁶

Kun jompaankumpaan turvapaikkaviranomaiseen on otettu yhteyttä, ne valitsevat sopivimman toimivaltaisen viranomaisen käsittelemään tapauksen. Yhdistyneen kuningaskunnan toimintaohjeiden mukaan päätös riippuu muun muassa siitä, onko uhri otettu säilöön, soveltuuko tapaus nopeaan käsittelyyn, onko uhri kolmannelta valtiosta ja missä uhri asuu.⁵³⁷ Toimivaltainen viranomainen harkitsee todistusaineiston valossa, onko syytä epäillä, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Tämä päätös on matalan kynnyksen päätös: päätöksen kriteerinä toimii, onko "perusteltuja syitä" olettaa, että lausunto "epäilen, mutta en voi todistaa että henkilö on ihmiskaupan uhri" pätee tapaukseen. Tapaukseen osallisilla tahoilla on myös mahdollisuus antaa lisätietoja, jos toimivaltainen viranomainen ei pysty tekemään päätöstä.⁵³⁸ Sekä uhrille että FR:lle ilmoitetaan päätöksen tuloksesta.⁵³⁹

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kaksi toimivaltaista viranomaista. Ensimmäinen näistä toimii UKHTC:n yhteydessä. Tämä viranomainen päättää tapauksista, joissa uhrina on Yhdistyneen kuningaskunnan tai EEA:n kansalainen. Se on myös se viranomainen, jolle poliisi ja paikalliset viranomaiset ensisijaisesti ilmoittavat kaikista

⁵³⁴ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 205, 48.

⁵³⁵ Guidance for the Competent Authorities, 15.

⁵³⁶ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 206, 48.

⁵³⁷ Guidance for the Competent Authorities, 15.

⁵³⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 208, 49.

⁵³⁹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 209, 49.

mahdollisista uhreista. Toinen toimivaltainen viranomainen toimii UKBA:n yhteydessä. Se päättää tapauksista, joissa ihmiskauppaa epäillään turvapaikka- tai maahanmuuttoprosessin yhteydessä. UKHTC:n toimivaltainen viranomainen siirtää siis kaikki maahanmuuton hallinnoimiseen liittyvät tapaukset UKBA:n viranomaiselle.⁵⁴⁰

12.5 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Jos toimivaltainen viranomainen päättää, että on perusteltuja syitä olettaa, että henkilö on ihmiskaupan uhri, hänelle myönnetään uusittavissa oleva 45 päivän harkinta-aika, jonka aikana hänellä on oikeus tukeen ja asumiseen.⁵⁴¹ Tänä aikana uhria ei saa pidättää tai poistaa maasta. Harkinta-ajan päätyttyä toimivaltainen viranomainen tekee lopullisen päätöksen siitä, onko henkilö ihmiskaupan uhri. Päätös perustuu todennäköisyyspunninnan taustalla olevaan tietoon. Todennäköisyyspunninta tarkoittaa tässä tapauksessa päätöstä siitä, onko todennäköisempää, että henkilö on ihmiskaupan uhri kuin että hän ei ole.⁵⁴²

Henkilöillä, joiden on päätetty olevan ihmiskaupan uhreja, on oikeus oleskelulupaun, jos heidän henkilökohtainen tilanteensa vaatii heidän pysymistään Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai he tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa rikoksen tutkinnassa ja tutkinta vaatii heidän läsnäoloaan.⁵⁴³ Ensimmäisessä tapauksessa sovelletaan rajaviranomaisten yleisiä kriteerejä. Ei ole kuitenkaan aivan selvää, mitä nämä kriteerit ovat.⁵⁴⁴ Toisessa tapauksessa uhrille annetaan 12 kuukauden harkinnanvarainen lupa nimenomaan poliisin avustamista varten. Hakemuksen tekee poliisi. UKBA:n toimintaohjeiden mukaan lupa tulisi myöntää tasan 12 kuukaudeksi, mutta kansalaisjärjestöjen mukaan lupia on myönnetty toisinaan jopa vain 12 viikoksi. Lupaa voidaan jatkaa, jos rikostutkinta kestää oletettua kauemmin ja poliisi vahvistaa, että luvan jatkaminen on tarpeen.⁵⁴⁵

Ihmiskaupan uhrien avustaminen kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmän niihin alueisiin, joista jokainen maa päättää parhaaksi katsomallaan tavalla. Yhdistyneen kuningaskunnan eri maiden välillä onkin selviä eroja ihmiskaupan uhrien avustamisen suhteen. NRM toimii porttina avustusjärjestelmiin, sillä uhrien avuntarvetta arvioidaan vasta kun heidät on ilmoitettu NRM-järjestelmään. Uhreille on taattava seuraavat palvelut, jos niille on tarvetta: turvallinen asuminen, kiireellinen

⁵⁴⁰ Guidance for the Competent Authorities, 6.

⁵⁴¹ Guidance for the Competent Authorities, 20.

⁵⁴² GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 209, 49.

⁵⁴³ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, 65.

⁵⁴⁴ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 286, 66.

⁵⁴⁵ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012, para. 287, 66.

terveydenhuolto, tulkkauspalvelut, neuvonta oikeusasioissa ja apu rikosprosessin aikana, psykologinen apu, erityispalvelut uhrin erityistarpeiden mukaan ja ohjaaminen sopivimman palveluntarjoajan luokse. Lisäksi tunnistetuilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus käyttää Yhdistyneen kuningaskunnan yleistä terveydenhuoltoa ilmaiseksi. Ihmiskaupan uhriksi joutuneilla ulkomaalaisilla ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla on täysin samat oikeudet ja heille tarjotaan samoja palveluita. Palvelut ovat pääosin hallituksen rahoittamia, mutta niistä huolehtivat ulkopuoliset toimeksisajaajat, jotka joko tarjoavat palveluita suoraan tai ohjaavat uhrin muille palveluntarjoajille.⁵⁴⁶

Uhrin voidaan ohjata NRM-järjestelmään 24 tuntia vuorokaudessa auki olevan puhelinpalvelun kautta. Tämän linjan kautta uhreille voidaan tarjota välittömästi suojaa ja apua. Jos mahdollinen uhri tarvitsee paikan turvatalossa ennen kuin hänet havainnut taho on ilmoittanut hänet NRM-järjestelmään, täytyy tämän tahon neuvotella paikasta suoraan palveluntarjoajien kanssa. UKHTC voi auttaa oikean palveluntarjoajan löytämisessä. Myös mahdollisen uhrin havainnutta taho voidaan pyytää järjestämään majoitus.

Päätös mahdollisen uhrin statuksesta tehdään yleensä 45 päivän kuluessa, mikä on yleensä se aika, miten kauan uhreja majoitetaan ja miten kauan heille tarjotaan apua. Em. ajanjaksoa voidaan kuitenkin pidentää, jos päätöksenteko kestää kauemmin.⁵⁴⁷

Englannissa ja Walesissa täysi-ikäisten ihmiskaupan uhrien avustamisesta on huolehtinut vuodesta 2011 lähtien Salvation Army, joka on tehnyt sopimuksen oikeusministeriön kanssa. Salvation Army taas on tehnyt sopimuksia muiden järjestöjen kanssa, jotka huolehtivat pääosin varsinaisesta uhrien auttamisesta. Oikeusministeriö on julkaissut tarkennuksen uhreille tarjottavasta avusta. Sen tarkoituksena on taata uhreille monenlaisia palveluita sekä avun tehokas koordinointi ja valvonta. Tarkennus viittaa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen mukaisiin velvoitteisiin.⁵⁴⁸

Salvation Army on valinnut järjestöjä (joista yksi toimii Walesissa) huolehtimaan uhrien avustamisesta. Jotkut näistä järjestöistä, kuten Migrant Helpline, ovat auttaneet ihmiskaupan uhreja vuosia, kun taas toiset ovat toimineet aiemmin muiden asioiden, kuten perheväkivallan parissa. Jotkut järjestöistä (Migrant Helpline, Unseen UK ja Mesaille Trust) hoitavat myös First Responder-tehtäviä eli havaitsevat ihmiskaupan uhreja. Muut järjestöt keräävät tietoja ihmiskaupan uhreista ja toimittavat ne Salvation

⁵⁴⁶ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 252, 59.

⁵⁴⁷ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 253, 59.

⁵⁴⁸ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, GRETA (2012)6, 12 September 2012 para. 258, 60.

Armylle. Salvation Army valvoo järjestöjen toimintaa säännöllisten tapaamisten kautta.⁵⁴⁹

Englannissa toimii myös itsenäisiä apua tarjoavia järjestöjä, jotka eivät kuulu NRM-järjestelmän piiriin. Näistä suurin on Poppy Project. Poppy Project ei vaadi, että sen avustamat uhrit tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa, mutta yhteistyötä tuetaan, jos uhri on siihen halukas. Tuki sisältää asumisen, oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua, terveyspalveluita, neuvontaa, tulkkausta, englannin kielen kursseja ja apua koulutuksen ja työn etsinnässä. Poppy Project tarjoaa myös erityisapua 16-25-vuotiaille naisille, raskaana oleville naisille ja äideille riippumatta siitä, ovatko näiden lapset Yhdistyneessä kuningaskunnassa vai ulkomailla.⁵⁵⁰

Pohjois-Irlannissa oikeusministeriö (Department of Justice) on vastuussa ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Se on tehnyt sopimuksen Migrant Help -kansalaisjärjestön kanssa. Migrant Help tarjoaa apua yhdessä Women's Aid-kansalaisjärjestön kanssa, ja oikeusministeriö huolehtii kustannuksista. Molemmat edellä mainitut kansalaisjärjestöt hoitavat myös First Responder -tehtäviä ja niillä on pitkä kokemus ihmiskaupan uhrien kanssa toimimisesta. Skotlannissa Skotlannin hallitus rahoittaa TARA- ja Migrant Help – kansalaisjärjestöjä, jotka huolehtivat uhrien avustamisesta. Molemmat kansalaisjärjestöt hoitavat myös First Responder – tehtäviä ja niillä on pitkä kokemus ihmiskaupan uhrien avustamisesta. TARA erikoistuu auttamaan täysi-ikäisiä seksuaalisesti hyväksikäytettyjä uhreja ja Migrant Help tarjoaa tukea kaikille muille täysi-ikäisille uhreille.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 259-260, 60–61.

⁵⁵⁰ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 263, 61.

⁵⁵¹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, (2012)6, 12 September 2012 para. 268, 62.

13 Yhteenveto

13.1 Yleisiä trendejä

Tämä tutkimuksen tavoitteena oli saada luotettavaa tietoa 12 Euroopan valtion ihmiskaupan uhrien tunnistamista, auttamista ja tukemista koskevista säännöksistä ja järjestelmistä. Tutkimissamme valtioissa on havaittavissa kaksi yleistä trendiä, jotka ovat kuitenkin muuttumassa. Ensimmäinen trendi on, että ihmiskauppaa on perinteisesti käsitelty erityisesti rikollisuuden torjuntaan liittyvänä asiana. Tähän liittyen ulkomaalaisia ihmiskaupan uhreja on käsitelty ensisijaisesti laittomina siirtolaisina, joille on tosin myönnettävä tiettyjä erityisoikeuksia heidän uhristatuksestaan johtuen. Näin ollen ihmiskauppaa on käsitelty usein ennen kaikkea rikoslaissa, jonka kriminalisoinnista myös uhrin määritelmä yleensä johdetaan, ja uhrien oikeuksista taas on säädetty ulkomaalaislaissa. Puola ja Luxembourg ovat siinä mielessä poikkeuksia, että ne ovat erikseen määritelleet ihmiskaupan uhrin.

Myös ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on perinteisesti ollut kiinteästi yhteydessä rikosprosessiin. EMN on huomannut, että uhrin tunnistamisessa on usein kolme tasoa. Ensimmäisellä tasolla yleensä mikä tahansa toimija voi havaita mahdollisen uhrin. Toisella tasolla mahdollisen uhrin kuitenkin tunnistaa valtaosassa tutkimistamme maista poliisi ja kolmannella yleensä syyttäjä myöntää uhrille virallisen uhrin statuksen. Lainvalvontaviranomaiset ovat siis perinteisesti olleet avainasemassa uhrin tunnistamisessa.

Toinen yleinen trendi on ollut, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on perinteisesti keskitytty seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan ja erityisesti naisuhreihin. Tämä on aiheuttanut ongelmia muille ihmiskaupan uhreille, sillä heitä ei ole usein lainkaan tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi, vaan kohdeltu laittomina maahanmuuttajina. Silloinkin kun tällaiset uhrin on tunnistettu, heille ei ole aina kyetty tarjoamaan riittävän erikostunutta hoitoa ja apua — miesuhreille ei esimerkiksi toisinaan ole lainkaan paikkoja turvataloissa.

Kuten mainittua, tutkimissamme valtioissa on kuitenkin havaittavissa selkeää kehitystä kohti holistisempaa ja uhri- ja ihmisoikeuskeskeisempää lähestymistapaa ihmiskauppaan. Etenkin panostus ihmiskaupan uhrien tuki- ja avustuspalveluihin vaikuttaisi olevan kasvamassa. Vertailumme perusteella muodostunut kuva terveys-, sosiaali- ja turvatalopalveluiden järjestämisestä on kuitenkin hyvin pirstaleinen. Useimmat tutkimuksessa mukana olevat valtiot ovat järjestäneet uhrien avustamisen kansalaisjärjestöjen kautta. Joissain valtioissa apu on erikoistunutta ihmiskaupan muodon ja uhrin erityistarpeiden mukaan, kun taas joissain valtioissa apu on yleisempää. Lisäksi Pohjoismaissa valtio ja kunnat ovat avun tarjoamisessa selvästi suuremmassa roolissa kuin muualla Euroopassa. Useimmat valtiot ovat alkaneet kiinnittää yhä enemmän huomiota muihin kuin seksuaalisen hyväksikäytön

tarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan muotoihin ja ihmiskaupan miesuhreihin, mutta tältäkin osin valmiita ratkaisumalleja ei vielä juurikaan löydy.

13.2 Lainsäädäntö

Kaikki valtiot Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuunottamatta kriminalisoivat ihmiskaupan rikoslaissaan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ihmiskaupan eri muodot on kriminalisoitu siellä täällä lainsäädännössä. Suurin osa valtioista ei ole määritellyt ihmiskaupan uhria erikseen lainsäädännössään, vaan uhrin määritelmä johdetaan suoraan ihmiskaupan kriminalisoinnista. Puola kuitenkin lisäsi ihmiskaupan uhrin määritelmän rikoslakiinsa vuonna 2010 ja Luxembourg määrittelee uhrin ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja avustamista koskevassa laissaan.⁵⁵²

Tutkituista valtioista vain Luxembourgilla on erityinen laki uhrien avustamisesta ja tunnistamisesta. Tämä on jo yllä mainittu 8 toukokuuta 2009 annettu laki uhrien avustamisesta, tukemisesta ja tunnistamisesta. Lisäksi Luxembourg valmistelee sen EMN-kyselyyn antaman vastauksen perusteella lakia direktiivin 2011/36/EC implementoimiseksi. Luxembourgilla on myös 13. maaliskuuta 2009 annettu laki koskien ihmiskauppaa.

Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeuksista on tyypillisesti säädetty ulkomaalaislaissa. Tämä pätee erityisesti uhreille taattavaan harkinta-aikaan ja oleskelulupaun, joista on säädetty ulkomaalaislaissa lähes kaikissa valtioissa. Monessa valtiossa tarkemmat säännökset löytyvät kuitenkin erilaisista toimintaohjeista tai asetuksista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa koko uhrien avustaminen ja tunnistaminen on organisoitu Yhdistyneen kuningaskunnan yleisten oikeusperiaatteiden perusteella viranomaisia sitovilla toimintaohjeilla. Italiassa on kaksi asetusta, jotka perustavat kaksi vaihtoehtoista ihmiskaupan uhrien avustusohjelmaa.

Uhreille tarjottavien terveys- ja sosiaalipalveluiden osalta kuva on jo rikkonaisempi. Yleinen trendi on kuitenkin, että nämä palvelut riippuvat siitä, onko uhri maassa laillisesti vai laittomasti. Maassa laittomasti oleskelevien uhrien oikeuksista terveys- ja sosiaalipalveluihin säädetään usein jo edellä mainituissa lähteissä, kun taas maassa laillisesti oleskelevien apu järjestetään yleisten kansalaisille tarkoitettujen kanavien kautta. Tavallisimmin avustuksesta on säädetty sosiaalilaissa. Ruotsi on siinä mielessä erikoistapaus, että se myöntää samat oikeudet kaikille rikoksen uhreille, eikä sillä siis ole erikoissääntelyä ihmiskaupan uhrien avustamisesta.

Uhreille myönnettävien oleskelulupien osalta ehkä merkittävin ero valtioiden välillä koskee erottelua turvapaikanhakijoiden ja ihmiskaupan uhrien välillä. Monissa valtioissa ihmiskaupan uhreille myönnetään eri oikeudet. Toisissa valtioissa

⁵⁵² Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

ihmiskaupan uhreille ja turvapaikanhakijoille myönnettävien oleskelulupien osalta ei ole juurikaan havaittavissa eroja. Näin on etenkin Tanskassa, missä maahan jäämistä suunnittelevien ihmiskaupan uhrien täytyy anoa turvapaikkaa Tanskan ulkomaalaislain 48a osion mukaisesti. Ihmiskaupan uhreja pidetään näin siis oleskeluluvan osalta turvapaikanhakijoina ilman mitään erityisoikeuksia lukuunottamatta ulkomaalaislain 26 osiota, jonka mukaan henkilön uhristatus täytyy ottaa erityisessä huomioon tehtäessä päätöstä henkilön karkottamisesta. Toinen esimerkki on Saksa, missä kolmansien valtioiden kansalaisten oikeuksista säädetään turvapaikanhakijoiden etuja säätelevässä laissa harkinta-ajan ja rikosprosessin ajan.

Osassa valtioista taas on havaittavissa tiettyä päättämättömyyttä ihmiskaupan uhreja ja turvapaikanhakijoita koskevien säännösten osalta. Tällä saattaa olla haitallisia vaikutuksia ihmiskaupan uhreille, jotka eivät välttämättä saa pääsyä kaikkiin heille kuuluviin palveluihin. Näin on etenkin, kun henkilö on ensin hakenut turvapaikkaa ja tulee myöhemmin tunnistetuksi ihmiskaupan uhriksi. Esimerkiksi Norjassa turvapaikkaa hakeneiden ihmiskaupan uhrien tulee peruuttaa turvapaikkahakemuksensa, jos he haluavat esimerkiksi käyttää oikeuttaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun harkinta-aikaan.

13.3 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

EMN on huomannut, että uhrien tunnistamisprosessissa on usein kolme tasoa.⁵⁵³ Ensimmäisellä tasolla havaitaan oletettu uhri, toisella tasolla tunnistetaan mahdollinen uhri, jolloin uhri saa tiettyjä oikeuksia, ja kolmannella tasolla uhri tunnistetaan virallisesti uhriksi. Tällaista kolmiportaista järjestelmää soveltavat enemmän tai vähemmän selvästi ainakin Ruotsi, Belgia, Alankomaat, Luxembourg, Yhdistynyt kuningaskunta, Puola ja Itävalta. Tavallisinta on, että oletetun uhrin voi havaita mikä tahansa toimija, eikä havaitsemiselle ole mitään muita kriteerejä kuin epäily, että tapaus voisi jotenkin liittyä ihmiskauppaan. Mahdollisen uhrin tunnistaa yleensä poliisiviranomainen. Kriteerinä on yleensä, että poliisiviranomainen katsoo, todisteet kuultuaan, että on olemassa pieninkin mahdollisuus, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Virallisen tunnistamisen suorittaa tavallisimmin syyttäjä, uhria ja eri tahoja kuultuaan.

Tutkittujen maiden välillä on kuitenkin selviä eroja uhrin tunnistamiseen liittyen. Eroja löytyy etenkin tunnistamisprosessin muodollisuuden ja oikeudellisen statuksen, eri viranomaisten toimivallan sekä uhrin mahdollisen siirtolaisstatuksen vaikutusten suhteen, ja liittyen siihen, miten kiinteästi tunnistamisprosessi on yhteydessä rikostutkintaan. Nämä erot heijastelevat tutkittujen valtioiden lähestymistapaa ihmiskauppaan. Usein sellaiset valtiot, joissa tunnistamisprosessi on tiukassa yhteydessä rikostutkintaan, myös lähestyvät ihmiskauppaa lähtökohtaisesti rikoksen torjuntaan liittyvänä kysymyksenä. Lisäksi sellaiset valtiot, joissa uhrin maahanmuuttajastatukselle

⁵⁵³ EMN Doc 287.

annetaan paljon painoarvoa, lähestyvät usein ihmiskauppaa maahanmuuton hallintaan liittyvästä näkökulmasta.

Taulukko 1: Tunnistamisprosessi tutkimuksessa mukana olevissa maissa

Maa	Onko EMN:n kolmiportainen malli havaittavissa	Onko tunnistamisprosessi yhteydessä rikoksen tutkintaan	Onko uhrin kansalaisuudella tai maassa oleskelun laillisuudella vaikutusta tunnistamisprosessiin
Alankomaat	Kyllä	Jossain määrin	Ei
Belgia	Kyllä, muutoksin	On yhteydessä	Ei
Italia	Ei oikeastaan	Jossain määrin	Ei
Itävalta	Kyllä, muutoksin	On yhteydessä	Ei
Luxembourg	Kyllä	On yhteydessä	Ei
Norja	Ei oikeastaan	Jossain määrin	On
Puola	Kyllä	On yhteydessä	Ei
Ranska	Ei oikeastaan	On yhteydessä	On
Ruotsi	Kyllä, muutoksin	On yhteydessä	Ei
Saksa	Kyllä	On yhteydessä	On
Tanska	Ei oikeastaan	Ei ole yhteydessä	On
Yhdistynyt kuningaskunta	Kyllä, muutoksin	Ei ole yhteydessä	On

Puhtaimmillaan EMN:n havaitsema malli on voimassa Luxembourgiassa. Mahdollinen uhri havaitaan joko hänen omasta aloitteestaan tai sellaisen todistusaineiston pohjalta, joka antaa olettaa, että tapaus voi liittyä ihmiskauppaan. Myöskään poliisin tunnistaessa mahdollisia uhreja ei ole tarpeen, että henkilö antaa lausunnon, jossa hän väittää olevansa uhri, vaan ihmiskauppaan viittaava todistusaineisto riittää. Myös Alankomaat ja Saksa noudattavat hyvin pitkälti standardimallia. Saksassa uhrin tunnistavat osavaltioiden poliisiviranomaiset ja Alankomaissa poliisin lisäksi myös ”sotilaspoliisi” KMar.

Useimmissa valtioissa on kuitenkin pieniä erikoisuuksia. Puolassa noudatetaan standardimallia, mutta mahdollisen uhrin voi tunnistaa poliisin lisäksi myös työviranomaisen, jos tapaus liittyy työperäiseen ihmiskauppaan. Jotta henkilö voidaan tunnistaa mahdolliseksi uhriksi, on poliisin täytynyt aloittaa tapauksen rikostutkinta. Ruotsissakin noudatetaan suhteellisen puhtaassa muodossa kolmiasteista tunnistamisprosessia, mutta myös siellä uhrin tunnistaminen on poikkeuksellisen kiinteästi yhteydessä rikostutkintaan ja siten mahdollisen uhrin tunnistamisen kriteerinä on myös, että poliisi on aloittanut ihmiskaupparikoksen tutkinnan.

Belgiassa tunnistamisesta huolehtivat eri asteilla eri toimijat kuin standardimallissa. Oletetun uhrin havaitsevat kentällä toimivat viranomaiset, yleensä poliisi. Nämä viranomaiset soveltavat ihmiskauppaindikaattoreita, jotka löytyvät ministerin direktiivistä Col 01/2007 ja auttavat päättämään, voisiko tapaus liittyä ihmiskauppaan vai ei. Poliisilla ei siis kuitenkaan ole valtuutusta tunnistaa mahdollisia uhreja, vaan tästä tehtävästä huolehtivat Belgian kolme ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistunutta keskusta. Poliisin on siis ohjattava uhrin näille kansalaisjärjestöille, jotka tunnistavat mahdolliset uhrin ja lähettävät harkinta-aikahakemuksen maahanmuuttoviranomaisille. Uhrien virallinen tunnistaminen on syyttäväviranomaisten tehtävä, kuten useimmissa muissakin tutkimissamme valtioissa.

Myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa uhrin havaitsevat eri toimijat kuin yleensä. Oletetun uhrin havaitsee First Responder – statuksen saanut organisaatio. Tällainen status on annettu esimerkiksi joillekin kentällä toimiville kansalaisjärjestöille. Sekä mahdollisen uhrin tunnistamisen että uhrin virallisen tunnistamisen suorittaa toimivaltainen viranomainen. Yhdistyneellä kuningaskunnalla on kaksi toimivaltaista viranomaista. Ensimmäinen näistä toimii Yhdistyneen kuningaskunnan de facto ihmiskaupparaporttoijana toimivan ihmiskauppakeskuksen yhteydessä. Tämä toimivaltainen viranomainen päättää tapauksista, joissa uhrina on Yhdistyneen kuningaskunnan tai EEA:n kansalainen. Se on myös se viranomainen, jolle oletetut uhrin yleensä ensin ohjataan. Toinen toimivaltainen viranomainen toimii ulkomaalais- tai rajaviranomaisen UKBA:n yhteydessä. Se päättää tapauksista, jotka liittyvät myös turvapaikka- tai maahanmuuttoprosessiin. Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, oikeudellisesta statuksesta ja oikeuksista ei ole säännelty lainsäädännössä, vaan näistä asioista huolehditaan Yhdistyneen kuningaskunnan yleisten julkisoikeudellisten periaatteiden perusteella viranomaisia sitovilla toimintaohjeilla.

Norjassa voidaan havaita selvästi vain kaksi tasoa uhrin tunnistamiseen liittyen: oletetun uhrin havaitseminen ja mahdollisen uhrin tunnistaminen. Tuomiota ihmiskaupparikoksesta voitaisiin tosin pitää eräänlaisena uhrin statuksen virallisena tunnistamisena. Tällä ei kuitenkaan ole mitään vaikutusta uhrin oikeuksiin, sillä kaikki oikeudet ja palvelut tarjotaan Norjan järjestelmässä mahdollisille ihmiskaupan uhreille, ei tunnistetuille ihmiskaupan uhreille. Norjan järjestelmässä erityistä on lisäksi, että uhrin status mahdollisena ihmiskaupan uhrina ei ole riippuvainen vain yhden viranomaisen päätöksestä. Mahdollisen uhrin voi tunnistaa niin poliisi, syyttäväviranomaiset, maahanmuuttoviranomaiset kuin lastensuojeluviranomaisetkin (alaikäisen uhrin tapauksessa), ja uhrin statuksen kannalta on riittävää, että yksi näistä viranomaisista tunnistaa henkilön mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi; vaikka kaikki muut viranomaiset olisivat eri mieltä.

Myös Tanskan järjestelmässä on vaikea erottaa kolme tunnistamisen astetta. Tämä johtuu siitä, että myös Tanskassa suurin osa ihmiskaupan uhreille tarjottavista palveluista tarjotaan mahdollisille ihmiskaupan uhreille, eikä uhrin statuksen virallistaminen tarjoa pääsyä mihinkään lisäpalveluihin. Mahdollisen uhrin

tunnistamisesta vastaava viranomainen riippuu uhrin maassa oleskelun laillisuudesta. Jos mahdollinen uhri on maassa laillisesti, hänet tunnistaa ihmiskauppakeskus CMM. Jos mahdollinen uhri on kuitenkin maassa laittomasti, tunnistamisesta vastaavat maahanmuuttoviranomaiset.

Myös Ranskassa on selvä erottelu maassa laillisesti ja laittomasti oleskelevien välillä. Maassa laillisesti oleville ei ole olemassa mitään virallista tunnistamisprosessia. Maassa laittomasti oleskelevien tunnistamisesta on sen sijaan säännelty suoraan laissa, ulkomaalaislain (CESEDA), R.316.1–R.316.5 artikloissa. Tästäkin huolimatta tarkempi ohjeistus tunnistamiseen liittyen puuttuu. Tunnistamisprosessi on yhteydessä rikostutkintaan ja uhrin tunnistaminen riippuu käytännössä uhrin halusta tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Kuten useimmissa maissa, laittomasti maassa olevan oletetun uhrin voi havaita mikä tahansa taho ilman kriteerejä ja mahdollisen uhrin tunnistaa poliisi mahdollista uhria kuultuaan. Uhrin virallisena tunnistamisena voidaan pitää tuomioistuimen tuomiota ihmiskaupasta.

Itävallassa monet eri toimijat voivat havaita oletetun uhrin kentällä. Näistä LEFÖ-IBF-kansalaisjärjestöllä on turvallisuus- ja poliisilain 25 artiklan mukaan erityismandaatti ja se myös majoittaa oletettuja uhreja ja tarjoaa näille apua. Sekä mahdollisen uhrin tunnistamisesta että uhrin virallisesta tunnistamisesta vastaavat erikoistuneet alueelliset poliisijoukot ja rajavartijat. Itävallassa rikosprosessilaki sisältää yleisen uhrin määritelmän, jota eri toimijat soveltavat laajalti myös ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Määritelmän etuna on sen laajuus, joka mahdollistaa sen soveltamisen silloinkin, kun ihmiskaupparikoksen kapeampi määritelmä ei sovellu tapaukseen. Täten kansalaisjärjestöt voivat tarjota henkilölle avustusta, vaikka tapausta ei tutkittaisikaan ihmiskaupparikoksena rikosprosessissa. Tunnistamisessa käytetään myös rikoslain 104(a) artiklan mukaista ihmiskaupan määritelmää sekä poliisin toimintaohjeita.

Italiassa ei ole olemassa minkäänlaista virallistettua tunnistusmekanismia. Kansalaisjärjestöt ja lainvalvontaviranomaiset tunnistavat mahdollisia uhreja luottaen omaan kokemukseensa. Uhreista huolehditaan kahden asetuksen nro 286/98 alaisen ”polun”, niin kutsuttujen oikeudellisen ja sosiaalisen polun, kautta. Jos uhri valitsee oikeudellisen prosessin ja tahtoo tehdä rikosilmoituksen, kansalaisjärjestö ottaa yhteyttä lainvalvontaviranomaisiin. Tässä tapauksessa uhrin tunnistaa virallisesti syyttäjä. Jos uhri valitsee sosiaaliprosessin, kansalaisjärjestö vain lähettää uhrin lausunnon lainvalvontaviranomaisille, jotka julistavat henkilön ihmiskaupan uhriksi.

Joillain mailla, kuten esimerkiksi Puolalla, on yleisiä ohjeita tai algoritmeja, ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyen. Joissain maissa, kuten Itävallassa, nämä ovat osa varsinaista lainsäädäntöä. Norjassa ja Italiassa ei kuitenkaan ole minkäänlaisia ohjeita uhrin tunnistamiseen liittyen, mikä heijastelee ad hoc –henkistä lähestymistapaa uhrien tunnistamiseen. Useimmissa maissa näyttäisi kuitenkin olevan trendi kohti tunnistamisprosessin muodollistamista, ja ad hoc –ratkaisut ovat väistymässä yleisten ohjeiden yleistäessä.

13.4 Ihmiskaupan uhrien avustaminen

Sosiaali- ja terveyspalvelujen koordinoiminen

Ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen apu- ja suojapalvelujen koordinointi vaihtelee paljon maittain. Useimmissa tutkimissamme valtioissa palvelujen järjestämisestä vastaavat pääosin kansalaisjärjestöt. Nämä kansalaisjärjestöt ovat yleensä tehneet sopimuksen valtion kanssa, ja voivat usein tehdä edelleen sopimuksia muiden järjestöjen kanssa. Useimmat valtiot ovat asettaneet tämän lisäksi jonkun ministeriön tai useampia ministeriöitä vastuuseen avustamisen yleisestä koordinoinnista kansallisella tasolla. Tämä vastuu tarkoittaa yleensä lähinnä sopimuksen tekemistä palveluista vastaavan kansalaisjärjestön kanssa ja sen toiminnan valvomista. Kaikki tutkimamme valtiot eivät kuitenkaan ole järjestäneet uhrien avustusta tällä tavalla. Erityisesti Pohjoismaissa viranomaiset ovat tärkeämmässä asemassa. Norjassa ja Ruotsissa kunnat tarjoavat palveluja ihmiskaupan uhreille. Kansalaisjärjestöt ovat siis ainakin virallisesti näissä valtioissa muuta Eurooppaa pienemmässä roolissa. Käytännössä kansalaisjärjestöt tarjoavat kuitenkin paljon palveluita myös näissä maissa.

Harkinta-aika

Yksi ihmiskaupan uhrin tärkeimmistä oikeuksista on oikeus harkinta-aikaan, joka antaa hänelle aikaa toipua rikoksesta ja pohtia tulevaisuuttaan. Tutkimistamme valtioista kaikki paitsi Italia myöntävät mahdollisille ihmiskaupan uhreille harkinta-ajan. Harkinta-ajan pituus kuitenkin vaihtelee merkittävästi Ruotsin, Itävallan, Ranskan ja Tanskan 30 päivästä Alankomaiden, Luxembourgin, Saksan ja Puolan kolmeen kuukauteen ja aina Norjan puoleen vuoteen asti. Lisäksi osa valtioista on asettanut harkinta-ajan myöntämiselle ehtoja, toiset taas eivät.

Taulukko 2: Harkinta-ajan myöntäminen tutkimuksessa mukana olevissa maissa

Maa	Myönnetäänkö uhrille harkinta-aika	Harkinta-ajan pituus	Ehdot harkinta-ajalle
Alankomaat	Kyllä	90 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri
Belgium	Kyllä	45 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri, tekee yhteistyötä poliisin kanssa, katkaisee yhteydet ihmiskauppaajiin, hyväksyy avustuskeskusten avun
Italia	Ei	-	-
Itävalta	Kyllä	30 vrk (voidaan jatkaa)	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri
Luxembourg	Kyllä	90 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri (kannustetaan tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa)
Norja	Kyllä	6 kk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri
Puola	Kyllä	90 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri
Ranska	Kyllä	30 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri, tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa
Ruotsi	Kyllä	30 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri
Saksa	Kyllä	90 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri
Tanska	Kyllä	30 vrk (voidaan jatkaa)	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri, yhteistyö viranomaisten kanssa, jos jatketaan
Yhdistynyt kuningaskunta	Kyllä	45 vrk	Hlö mahdollinen ihmiskaupan uhri

Norjan mallia, jossa mahdolliselle ihmiskaupan uhrille tarjotaan kuuden kuukauden harkinta-aika, riippumatta yhteistyöstä viranomaisten kanssa rikoksen selvittämisessä, voidaan pitää esimerkkinä uhrikeskeisestä lähestymistavasta. Ainoana ehtona harkinta-ajan myöntämiselle on, että henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri (mikä on luonnollisesti ehto kaikissa tutkimissamme maissa). Harkinta-ajan myöntämisen kynnys on siis Norjassa matala.

Alankomaat, Luxembourg, Saksa ja Puola myöntävät ulkomaalaisille uhreille 90 vuorokauden harkinta-ajan. Missään näistä valtiosta harkinta-ajalle ei ole asetettu mitään erityisehtoja, mutta Luxembourgin viranomaiset kannustavat uhreja tekemään

yhteistyötä viranomaisten kanssa rikoksen tutkinnassa ja syyttämisessä. Saksan järjestelmässä ongelmallista on, että siinä, missä Saksan ja EU:n kansalaisille myönnetään palveluita täysimääräisesti, kolmansien valtioiden kansalaisille myönnetään vain turvapaikanhakijoiden avustusta koskevan lain mukaista rajoitettua terveydenhuoltoa.

Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta tarjoavat uhreille 45 vuorokauden harkinta-ajan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa harkinta-aika ei ole riippuvainen uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Belgiassa sen sijaan ihmiskaupan uhrien suojeluprosessi on koko kestoensa, myös harkinta-ajan, ajan riippuvainen kolmesta ehdosta. Jotta uhri kelpaa prosessiin, hänen on tehtävä yhteistyötä poliisiviranomaisten kanssa (antamalla lausunto tai nostamalla kanne), hän ei saa olla yhteydessä oletettuihin rikollisiin ja hänen on hyväksyttävä koko prosessin ajan avustuskusten tarjoama apu.

Ranska, Ruotsi, Itävalta ja Tanska myöntävät 30 vuorokauden harkinta-ajan. Ranskassa harkinta-aikaa ei voida uusia tai jatkaa, mutta ulkomaalaislain mukaan sitä voidaan lyhentää tiettyjen ehtojen täytyessä – esimerkiksi jos uhri on yhteydessä ihmiskauppajiin. Harkinta-aika on myös käytännössä riippuvainen uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Lisäksi harkinta-aikaa koskevat ehdot tuntuvat vaihtelevan provinssittain. Ruotsissa ja Itävallassa taas harkinta-aikaa voidaan tarvittaessa jatkaa. Harkinta-ajalle ei ole mitään ehtoja, mutta Ruotsi myöntää käytännössä harkinta-aikoja vain harvoin. Myöskään Tanska ei ole asettanut harkinta-ajalle ehtoja. Harkinta-aikaa voidaan kuitenkin tiettyjen ehtojen täytyessä jatkaa sataan päivään asti, jos uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa. Lisäksi Tanska on myös erityisesti täsmentänyt, että harkinta-ajan tarkoituksena on valmistella uhri alkuperämaahan palauttamiseen.

Italialla ei ole mitään virallistettua systeemiä harkinta-ajan suhteen. Asetuksen nro 286/98 alaiset ihmiskaupan uhrien avustamiseksi tarkoitetut ohjelmat ja humanitaarisella perusteella myönnettävä oleskelulupa kuitenkin korvaavat tehokkaasti harkinta-ajan puutteen.

Oleskelulupa

Harkinta-ajan lisäksi ihmiskaupan uhreille tarjotaan yleensä oleskelulupa. Useimmat tutkimamme valtiot tarjoavat henkilöille oleskeluluvan nimenomaisesti näiden ihmiskaupan uhrin statuksen perusteella. Usein oleskeluluvalla asetetaan tosin lisäehtoja, yleisimpänä yhteistyö viranomaisten kanssa rikoksen selvittämisessä. Näin on esimerkiksi Alankomaissa, Belgiassa, Itävallassa, Luxembourgiassa, Norjassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Toinen yleinen ehto on, että uhri katkaisee kaikki yhteydet ihmiskauppaan syyllistyneisiin henkilöihin. Tanska ei kuitenkaan myönnä oleskelulupia ihmiskaupan uhrin statuksen perusteella, vaan uhrien on haettava turvapaikkaa sitä koskevien yleisten säännösten perusteella.

Taulukko 3: Oleskelulupien myöntäminen tutkimuksessa mukana olevissa maissa

Maa	Myönnetäänkö ihmiskaupan uhreille erityinen oleskelulupa	Ehdot
Alankomaat	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa
Belgia	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa, katkaissut yhteydet ihmiskauppajiin, ei uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle
Italia	Kyllä, humanitaarisilla perusteilla	Yhteistyö rikosprosessissa tai hakemus järjestöille ja kansalaisjärjestöjen avun hyväksyminen
Itävalta	Kyllä	Ei ehtoja
Luxembourg	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa, läsnäolo välttämätön rikoksen selvittämisen kannalta, katkaissut yhteydet ihmiskauppajiin, ei uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle
Norja	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa, katkaissut yhteydet ihmiskauppajiin, jatkuva tarve jäädä maahan
Puola	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa, katkaissut yhteydet ihmiskauppajiin
Ranska	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa
Ruotsi	Kaikille ulkomaalaisille todistajille rikosprosessissa myönnetään oleskelulupa	Yhteistyö rikosprosessissa, läsnäolo välttämätön rikoksen selvittämisen kannalta, katkaissut yhteydet ihmiskauppajiin, ei uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, todistaja
Saksa	Kyllä	Tuli maahan laillisesti, katkaissut yhteydet ihmiskauppajiin, todistaja, todistus tärkeä
Tanska	Ei, vain turvapaikka	-
Yhdistynyt kuningaskunta	Kyllä	Yhteistyö rikosprosessissa

Itävallassa asumis- ja oleskelulaki tarjoaa EU:n ulkopuolelta tuleville ihmiskaupan uhreille tai todistajille vähintään kuuden kuukauden erityisoleskeluluvan rikosprosessissa avustamiseksi tai siviilikanteen nostamiseksi. Oleskelulupa ei, tästä tavoitteesta huolimatta, kuitenkaan vaadi uhrin yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Itävalta ei myönnä erikseen oleskelulupia uhrin henkilökohtaisen tilanteen takia.

Ruotsissa kaikilla todistajina rikosprosessissa toimivilla ulkomaalaisilla on oikeus oleskelulupaan ulkomaalaislain 5 luvun 15 §:n mukaan. Oleskeluluvan pituus on vähintään kuusi kuukautta. Oleskeluluvan ehtoina ovat, että

- henkilön läsnäolo on tarpeen tutkinnan kannalta,
- henkilö osoittaa, että hän on halukas tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa
- henkilö on katkaissut kaikki yhteydet rikollisiin ja
- uhrin oleskelu maassa ei vaaranna yleistä turvallisuutta ja järjestystä.

Myös Belgia ja Luxembourg ovat asettaneet samankaltaiset ehdot oleskeluluvulle.

Saksassa oleskelulupa myönnetään oleskelulain mukaan vain uhreille, jotka tulevat maahan laillisesti. Oleskelulupa on väliaikainen ja sen ehtoina ovat, että uhri toimii rikosprosessissa todistajana, hänen todistuksensa on tärkeä rikosprosessin kannalta ja että hän on katkaissut kaikki yhteydet ihmiskauppaajiin. Oleskelulupa katkeaa automaattisesti, kun rikosprosessi on ohi. Rikosprosessin jälkeen uhrille voidaan myöntää toinen oleskelulupa, jos hänen palauttamisensa kotimaahansa vaarantaa hänen tai hänen perheenjäsenensä hengen. Uhrin, jotka eivät tulleet maahan laillisesti, voivat hakea karkottamisen lykkäämistä, jos he ovat todistajansuojahjelmassa.

Ranskassa ihmiskaupan uhri voi saada oleskeluluvan yksityis- ja perhe-elämää varten, jos uhri suostuu nostamaan kanteen tai todistamaan ihmiskauppaajaa vastaan. Oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi, ja se on uusittavissa rikosprosessin kestoista riippuen. Oleskelulupa antaa uhrille oikeuden käydä töissä tai kouluttautua. Jos ihmiskauppaajat tuomitaan syyllisiksi, uhri voi hakea pidempää, kymmenen vuoden oleskelulupaa.

Italia myöntää oleskeluluvan humanitaarisilla perusteilla, jonka voi saada kahta reittiä. Jos uhri päättää tehdä yhteistyötä poliisin ja syyttäjän kanssa rikoksen tutkinnassa, oleskeluluvan voi myöntää syyttäjä. Ehtona on, että uhrilla on tärkeä asema rikosprosessissa. Jos uhri valitsee sosiaalireitin, hänestä huolehtiva kansalaisjärjestö tai kaupunginvaltuuston alaiset sosiaaliviranomaiset lähettävät viranomaisille uhrin lausunnon, joka sisältää tärkeimpiä tietoja rikoksesta. Oleskelulupa myönnetään kuudeksi kuukaudeksi ja sitä voidaan jatkaa vuodella. Uhrin täytyy hyväksyä kansalaisjärjestön apu oleskelun ajaksi. Oleskelulupa voidaan muuttaa työ- tai opiskeluluvaksi ja uhri voi hakea myös pysyvää oleskelulupaa.

Tanskalla ei ole mitään erityisiä säännöksiä ihmiskaupan uhrien oleskelulupaan liittyen. Uhrin voivat hakea turvapaikkaa ulkomaalaislain 48a §:n mukaan.

Ihmiskaupan uhreille tarjottavat sosiaali- ja terveyspalvelut

Lähes kaikilla tutkimillamme valtioilla on erityissääntelyä ihmiskaupan uhrien sosiaali- ja terveyspalveluista. Ruotsi on kuitenkin tästä poikkeus, sillä se tarjoaa samoja sosiaali-

ja terveystalveluita kaikille rikoksen uhreille. Kaikissa valtioissa valtio rahoittaa tuen ainakin osittain. Talveluita tarjoavat tahot vaihtelevat maittain.

Tavallisinta on, että talveluiden järjestämisestä huolehtivat kansalaisjärjestöt, jotka ovat tehneet sopimuksen valtion kanssa. Alankomaissa ja Puolassa tämä järjestö on LaStrada, joka tosin kulkee Alankomaissa myös nimellä CoMensha, Englannissa ja Walesissa Salvation Army, Skotlannissa Migrant Help, Pohjois-Irlannissa TARA ja Migrant Help, Itävallassa LEFÖ-IBF ja Saksassa KOK e.v. Belgiassa tehtävästä huolehtivat kolme uhrien avustuskeskusta, Pag-Asa Brusselissä, Sürya Liègessä ja Payoke Antwerpenissä. Myös Ranskassa kansalaisjärjestöt vastaavat pääosin uhrien avustamisesta. Usein nämäkään kansalaisjärjestöt eivät kuitenkaan tarjoa talveluita itse, vaan ovat tehneet edelleen sopimuksia muiden kansalaisjärjestöjen kanssa ja keskittyvät itse siis koordinoimaan ja johtamaan apua. Kun esimerkiksi Alankomaissa CoMenshalle raportoidaan ihmiskaupan uhri, se sijoittaa uhrin johonkin sen verkostoon kuuluvaan turvataloon, jos tälle on tarvetta. Paikallinen verkosto pitää tästä lähtien huolta uhrista, paikallisen avusta vastaavan koordinoijan johdolla. CoMensha tukee verkostoa muun muassa antamalla neuvoa, järjestämällä tapaamisia ja koulutusta ja tukemalla neuvotteluja. Laissa ei erotella millään tavalla, minkälaista apua tarjotaan eri ihmiskaupan muotojen uhreille. Kaikille uhreille tarjotaan siis samoja talveluita. Belgiassa eri ihmiskaupan muotojen uhreille tarjotaan erikoistalveluita eri avustuskeskuksissa.

Toisissa maissa taas valtio ja kunnat ovat tärkeämmässä asemassa. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Ruotsi ja Norja. On kuitenkin huomattava, että vaikka näissä valtioissa kansalaisjärjestöt ovat selvästi pienemmässä roolissa kuin useimmissa muissa Euroopan maissa, myös näissä valtioissa järjestöt tarjoavat de facto talveluita ihmiskaupan uhreille. Toimintaa ei vain ole virallistettu. Ruotsissa ihmiskaupan uhrien suojasta ja auttamisesta, kuten muistakin sosiaali- ja terveystalveluista vastaavat pääosin kunnat. Laki terveydenhoitotalveluista turvapaikanhakijoille mainitsee 4 ja 5 §:issä nimenomaisesti, että ihmiskaupan uhreilla on samat oikeudet kuin terveydenhoitotalveluihin kuin maassa laillisesti oleskelevilla henkilöillä. Sosiaalilain 5 luvun 11 § asettaa kunnalliset terveydenhuoltoviranomaiset vastuuseen rikoksen uhrien avustamisesta. Tämä vastuu täsmennetään vielä sosiaaliasetuksessa. Kunnat ovat vastuussa ihmiskaupan uhrien avun ja suojan tarpeen arvioinnista, ja järjestävät tämän arvion pohjalta välttämättömät terveydenhuolto- ja sosiaalitalvelut.

Norjassa apu riippuu siitä, onko uhri laillisesti vai laittomasti maassa. Laillisesti maassa olevien avustamisesta vastaavat kunnat ja laittomasti maassa oleskelevien avustamisesta maahanmuuttoviranomaiset. Norjan sosiaaliasetuksen 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalveluita myönnetään ilman pysyvää oleskelulupaa oleville ihmiskaupan uhreille, jotka käyttävät harkinta-aikaa tai joilla on väliaikainen oleskelulupaoikeus, samoihin talveluihin kuin maan kansalaisille. Myös Tanskassa apu riippuu siitä, onko uhri maassa laillisesti vai laittomasti. Laillisesti maassa olevien avusta huolehtii ihmiskauppakeskus CMM ja laittomasti maassa olevien avusta huolehtivat

maahanmuuttoviranomaiset. Käytännössä CMM ja järjestöt kuitenkin huolehtivat uhreista riippumatta siitä, ovatko nämä laillisesti vai laittomasti maassa. Apua tarjotaan yleensä tavoitteena uhrin palauttaminen alkuperämaahan. Ulkomaalaislaki tarjoaa alaikäisille uhreille oikeuden oikeudelliseen apuun.

Italialla on uhrien avustamiseksi kaksi toisiinsa yhteydessä olevaa järjestelmää. Artikla 13:n alainen lyhytkestoinen ohjelma tarjoaa apua orjuuden tai ihmiskaupan kohteeksi joutuneelle Italian, EU:n tai kolmannen valtion kansalaiselle. Apu koostuu kolmen kuukauden ohjelmasta, jota voidaan jatkaa toiset kolme kuukautta. Ohjelmaa koordinoi ministeriöiden välinen komitea ja apua tarjoavat paikalliset viranomaiset ja kansalaisjärjestöt. Ohjelman jälkeen uhreja voidaan auttaa edelleen artiklan 18 mukaisen ohjelman kautta. Tämä jälkimmäinen ohjelma on tarkoitettu ulkomaalaisille henkilöille, joiden turvallisuus voi olla uhattuna esimerkiksi ihmiskauppajia vastaan käytävän oikeusjutun takia. Uhrien on osallistuttava kansalaisjärjestöjen ja paikallisten viranomaisten tarjoamaan sosiaali- ja integraatio-ohjelmaan. Heillä on myös oikeus koulutukseen ja pääsy työmarkkinoille. Kolmansien valtioiden kansalaisilla on oikeus terveyspalveluihin niin kauan kuin heillä on STP-koodi, joka myönnetään maassa väliaikaisesti oleskeleville ulkomaalaisille. Koodin avulla heillä on oikeus maksuttomaan kiireelliseen terveydenhuoltoon, ehkäisevään hoitoon ja julkisen terveyden vuoksi tarjottavaan hoitoon. EU:n kansalaisilla on oikeus kaikkiin samoihin palveluihin kuin Italian kansalaisilla niin kauan kuin heillä on lupa oleskella maassa laillisesti. Jos he menettävät tämän oleskeluluvan, heille myönnetään ENI-koodi, joka takaa heille kaikki samat oikeudet kuin kolmansien valtioiden kansalaisille, joilla on STP-koodi.

Kuten yllä kirjoitetusta käy ilmi, joissain valtioissa ihmiskaupan uhrien apu- ja tukipalvelut on tarkoitettu erityisesti ihmiskaupan uhreille, kun taas toisissa näin ei varsinaisesti ole. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa, Belgiassa, Ranskassa ja Norjassa on turvataloja nimenomaan ihmiskaupan uhreille, kun taas Ruotsissa ihmiskaupan uhreille ei tarjota erikoistunutta apua, vaan turvatalot on tarkoitettu yleisesti rikoksen uhreille tai seksuaalisen väkivallan uhreille.

Yleisimmät ongelmat turvatalojen suhteen liittyvät niiden sijaintiin ja yksipuolisuuteen. Turvataloja löytyy usein vain suurimmista kaupungeista. Sitä vastoin maaseudulla tilanne on heikompi. Lisäksi turvatalot ovat usein suunniteltu vain seksuaalisesti hyväksikäytetyille naisille ja lapsille, kun taas työvoimana hyväksikäytetyt uhrin ja miehet eivät joko saa turvataloissa tarvitsemaansa apua tai jäävät kokonaan ilman paikkaa turvatalossa. Esimerkiksi Tanskassa turvatalopalveluiden tarjoaminen ad hoc – pohjalta on johtanut siihen, ettei työvoiman hyväksikäytön uhreille ole voitu turvatalopalveluita tarjota.

Työluvalla on usein tärkeä asema uhrin kuntouttamisessa ja voimaannuttamisessa. Monet tutkimistamme valtioista myöntävätkin ihmiskaupan uhreille työluvan ja apua työmarkkinoille pääsyssä. Työlupa on kuitenkin usein riippuvainen uhrin

oleskeluluvasta, kansalaisuudesta tai harkinta-ajasta. Työluvan myöntämisen käytäntö heijastaa yleisesti valtion suhtautumista maahanmuuttoon, koska työlupa saattaa tarjota uhrille mahdollisuuden jäädä maahan pysyvämmiin.



Maahanmuutto
33/2013

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva eurooppalainen lainsäädäntövertailu

Tutkimus on osa sisäasiainministeriön hanketta, jossa kehitetään ihmiskaupan uhrin auttamista koskevaa lainsäädäntöä. Tutkimuksessa tarkastellaan ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevia järjestelmiä ja säännöksiä 12 Euroopan maassa.

Tutkimus osoittaa maiden välillä olevan selviä eroja ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, kuten siinä, miten kiinteästi tunnistamisprosessi on yhteydessä rikostutkintaan. Kaikissa maissa ihmiskaupan uhrien auttamisen rahoituksesta vastaa valtio. Käytännössä palvelujen järjestämisestä vastaavat pääosin kansalaisjärjestöt. Pohjoismaissa valtio ja kunnat ovat avun tarjoamisessa selvästi suuremmassa roolissa kuin muissa Euroopan maissa.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:

www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:

Sisäasiainministeriö

PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840

ISBN 978-952-491-892-3 (PDF)